

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1329, miércoles 10 de septiembre de 2003

QUE ADICIONA EL ARTICULO 72, INCISO J); REFORMA EL ARTICULO 73, FRACCIONES VI Y VII; REFORMA EL ARTICULO 74, FRACCION IV; Y DEROGA EL ARTICULO 75 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA PRESUPUESTARIA, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESION DEL MARTES 9 DE SEPTIEMBRE DE 2003

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que adiciona el artículo 72, inciso j); reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74, fracción IV; y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El control financiero, o también denominado *poder de la bolsa*, constituye el instrumento más eficaz del Legislativo en su relación de equilibrio con el Ejecutivo, para influir en el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implantación y para frenar la corrupción y la mala administración dentro de la gestión gubernamental.

Sobre la base de este poder, que fue el primero que se opuso con éxito a la arbitrariedad de los monarcas, surgió la función legislativa, como compensación al consentimiento que hacían las asambleas a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones.

Con el Estado moderno, el poder de la bolsa se hizo mucho más complejo, los parlamentos han sido dotados de atribuciones de las que depende de manera muy directa la obtención de ingresos para el Estado y la consiguiente asignación de los recursos obtenidos a determinados objetivos.

Empero, el control financiero no se detiene ahí sino que, también con base en él, se ha instaurado una serie de mecanismos para asegurar que la utilización de los recursos presupuestarios se efectúe de acuerdo con las prescripciones aprobadas por el Legislativo, así como dentro del marco que para el efecto han establecido las normas constitucionales y legales.

En nuestro sistema normativo, cuatro son las principales facultades en materia hacendaria que otorga actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Poder Legislativo para ejercer el control financiero: aprobación de la Ley de Ingresos, aprobación del Presupuesto de Egresos, revisión del gasto público y contratación de empréstitos.

No obstante, en la práctica, durante décadas el Poder Legislativo nunca ejerció con éxito esa facultad de controlar y fiscalizar al Ejecutivo. La pertenencia de casi la totalidad de sus integrantes al mismo partido político que el Presidente de la República hizo Legislaturas dóciles y sumisas que aprobaban automáticamente y sin discusión alguna el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos que les enviaban las autoridades hacendarias.

Desde 1997, sin embargo, la relación entre el Congreso y el Presidente de la República se ha modificado sustancialmente, al quedar integrada la Cámara de

Diputados de manera plural y no obtener mayoría absoluta ninguno de los grupos parlamentarios representados.

En aquel año, el debate del Presupuesto se prolongó casi un mes y pudo provocar una crisis constitucional, ya que es de sobra conocido que su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y que no existe un mecanismo alternativo para el caso de que el Presupuesto hubiera sido rechazado.

De esa manera, la inédita experiencia de gobierno dividido, en el que un partido político tiene el control del Ejecutivo pero pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, ha puesto en evidencia la carencia de normas constitucionales en materia presupuestaria, acordes con el nuevo pluralismo político.

Y de ahí que una verdadera reforma hacendaria integral deba plantear, al mismo tiempo, cambios legales en tres ámbitos: tributario, presupuestal y financiero. Hasta hoy, el debate sobre la reforma hacendaria se ha centrado básicamente en los cambios de la estructura tributaria. Empero, tan importantes como aquéllos deben considerarse las reformas en materia presupuestaria, con objeto de establecer mecanismos ciertos y estables en el procedimiento de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y evitar así tensiones políticas y la incertidumbre cada año de una posible parálisis de las funciones del Estado.

En ese contexto, la iniciativa que se somete a consideración de esta soberanía propone adicionar el artículo 72, inciso j); reformar el artículo 73, fracciones VI y VII; reformar el artículo 74, fracción IV; y derogar el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para revisar la naturaleza jurídica actual del Presupuesto, con objeto de prohibir de manera expresa cualquier partida secreta; adelantar la fecha de presentación del Presupuesto general del Estado; establecer mecanismos adecuados de solución para el supuesto de que el paquete financiero no sea aprobado por el Legislativo en el plazo constitucional; prohibir expresamente el veto presidencial al Presupuesto general del Estado; y

terminar con la dualidad de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, que atenta contra los principios de universalidad y unidad, para dar a ambos el carácter de ley y, con ello, otorgar al Senado participación en el examen, discusión y aprobación de un solo documento que aborde simultáneamente el origen y la aplicación de los recursos públicos.

#### **A) Disposiciones relativas a la naturaleza jurídica del Presupuesto**

Desde una perspectiva jurídica, el Presupuesto es un mandato del Legislativo al Ejecutivo mediante el que se le marca cuánto y en qué gastar, sentando las bases de la disciplina en la gestión financiera durante el ejercicio de su vigencia. Constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos y la base para la rendición de cuentas ante el Poder Legislativo.

El Presupuesto es uno de los instrumentos fundamentales de la política económica y social del gobierno. Es el medio más eficiente para la planificación social y para la implantación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional. Doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo.

El marco de interacción entre el ciclo económico y el ciclo presupuestario es un elemento clave para el diseño y la programación de las políticas públicas. El proceso de elaboración del Presupuesto no puede separarse en ningún momento de la política económica general, de todo el programa de política económica y, desde luego, de los acontecimientos que se producen a escala internacional.

En la doctrina, el Presupuesto comprende no sólo los egresos sino, también, los ingresos. Por ello, autores como Jéze han sostenido que el Presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos.

En la *Enciclopedia jurídica Omeba* se define como "documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada periodo fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación". Mientras, Henri Capitant, en su *Vocabulario jurídico*, sostiene que es un acto mediante el cual se prevén y autorizan respectivamente los recursos y los gastos anuales del Estado o de otros servicios sometidos por las leyes a las mismas normas.

Sin embargo, en México, por una posición jurídica que se inició en la Constitución de 1824 y que han reiterado nuestras Constituciones posteriores, se ha distinguido entre los gastos a los que se engloban con el término "Presupuesto de Egresos de la Federación", y los ingresos o contribuciones que se concretan en lo que se denomina *Ley de Ingresos*.

En ese orden, por Presupuesto de Egresos de la Federación se designa la suma total de los gastos estimados, junto con sus respectivos programas asociados para ser ejercidos a lo largo de cada año fiscal. Para cubrir esos gastos, el Presupuesto se acompaña por la Ley de Ingresos, que determina los recursos financieros que se derivan de la recaudación tributaria, de la venta de bienes y servicios públicos proporcionados por el gobierno, y por el nivel de endeudamiento público.

Es decir, en nuestro sistema jurídico el Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento legalmente vinculante por medio del cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones de gasto a las agencias del Gobierno Federal. Porque además, conforme a la misma tradición constitucional mexicana, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1874, y el Senado interviene sólo en el examen y en la aprobación de la Ley de Ingresos.

En el artículo 51, la Constitución de 1857 suprimió el Senado y depositó el Poder Legislativo federal en una sola asamblea, llamada *Congreso de la Unión*.

Al restablecerse el bicammarismo, mediante reforma del 13 de noviembre de 1874, la aprobación del Presupuesto de Egresos se reservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y el Senado perdió competencia para participar en el proceso presupuestal.

Aunque censurado y convincentemente rebatido desde su implantación por los máximos doctrinarios del derecho constitucional mexicano, el Constituyente de 1917 confirmó este sistema y ha permanecido inalterado desde entonces.

La actual dualidad de Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos atenta contra los principios formales de unidad y universalidad que doctrinariamente deben regir en materia presupuestaria.

El proceso de revisión, análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados es un resabio del unicamarismo inicial de la Constitución de 1857, que exige revisión inmediata.

Como sostiene Felipe Tena Ramírez, es incongruente que el Presupuesto de Egresos de la Federación que habrá de regir durante todo un año sea competencia exclusiva de una de las Cámaras y cualquier modificación posterior de dicho Presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en él, tenga que ser obra de las dos Cámaras.

Lo principal, como la aprobación de los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara, mientras que lo accesorio, como la aprobación de gastos posteriores, corresponde a las dos Cámaras.

También resulta contradictorio imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene injerencia. O que el Congreso de la Unión tenga como una de sus facultades crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 77, fracción XI) y que corresponda sólo a la Cámara de Diputados (al

aprobar el Presupuesto) precisar las retribuciones que correspondan a los empleos establecidos por el Congreso.

El Senado de la República se integra con representantes de los estados de la Federación y del Distrito Federal (es el órgano legislativo de federalismo). Es innegable su legitimación en la asignación de los recursos federales a los estados miembros, que se determinan al examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos.

Como consecuencia, la presente iniciativa considera modificar las disposiciones referentes a la naturaleza jurídica del Presupuesto; unificar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento, que se denominaría *Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación*; dar a los Presupuestos generales del Estado el carácter de ley; y, con ello, dar facultad a la Cámara de Senadores en el procedimiento de examen, discusión y aprobación.

Al efecto, se propone la reforma de la fracción IV del artículo 74 y la derogación del artículo 75 de la Constitución General de la República, para trasladar las distintas disposiciones en materia presupuestaria allí contenidas a las facultades del Congreso, aprovechando los espacios de las fracciones VI (hoy derogada) y VII (que se refiere precisamente a las contribuciones necesarias por cubrir el Presupuesto) del artículo 73.

Las facultades de control presupuestario continuarían contenidas en el ámbito del artículo 74, fracción IV, para seguir siendo competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la representación de la nación que asigna a los miembros de este órgano legislativo el artículo 51.

En tal virtud, examinadas a profundidad para hacerlas acordes con la nueva naturaleza jurídica del Presupuesto General de la Federación, la nueva redacción del artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluiría las siguientes disposiciones en materia presupuestaria:

## A.1. Unificación de los ingresos y los egresos en una sola ley

El enfoque que la doctrina actual da al Presupuesto subraya su carácter esencialmente dinámico y flexible, fruto de la plasmación cuantitativa y cualitativa de una triple vertiente instrumental: de política económica, de programación de la actividad pública y de negociación de intereses de agentes con capacidad de representación y toma de decisiones.

La situación de la economía en cada momento condiciona la orientación de la política económica. Recíprocamente, la política económica persigue determinados objetivos que afectarán el desenvolvimiento económico. Cualquier decisión sobre ingresos y gastos públicos tendrá incidencia relevante sobre el conjunto de la economía. Y, correlativamente, la situación económica y los objetivos definidos para la política económica también afectarán la recaudación y la evolución de los gastos.

La moderna labor de presupuestación implica realizar un diagnóstico de la calidad económica y social para detectar los problemas sobre los que la política económica actuará, determinar los objetivos perseguidos: función estabilizadora, función redistributiva, provisión de bienes y servicios, y la concreción de éstos en los programas de gasto; decidir qué medidas deben ser implantadas; y determinar el costo de tales medidas, analizando sus efectos en relación no sólo con los objetivos perseguidos sino también con otros objetivos, variables y medidas que compiten por los mismos recursos.

La Ley General de Presupuesto en todo Estado democrático no debe, pues, limitarse a aprobar los créditos necesarios para la ejecución de los programas de gasto, sino que también debe expresar los recursos con que han de financiarse dichos créditos, en el objetivo de replantear los mecanismos de programación-presupuestación para compatibilizar los planos y programas en la realidad, así como para reorientar el flujo de efectivo de las dependencias a efecto de liberar más recursos para otras acciones fundamentalmente del gobierno.



Empero, además, siendo el resultado de un complejo proceso de negociación en que confluye multiplicidad de intereses de carácter político, social y económico externos, pero también internos a la propia organización administrativa, es contundente que el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos no debe ser obra de una sola de sus Cámaras sino del Congreso General en su conjunto, como máximo órgano de representación nacional.

La unificación de egresos e ingresos en una sola ley no sólo terminaría con una absurda reminiscencia del unicamarismo inicialmente establecido en la Constitución de 1857, que al ser suprimido excluyó al Senado de la aprobación del Presupuesto, sino que al abordar simultáneamente el origen y la aplicación de los recursos públicos, haría plenamente acorde el Presupuesto de la Federación con los principios de unidad y universalidad que doctrinariamente rigen en materia presupuestaria.

Lo anterior, en forma plena, permitiría vincular expresamente el Presupuesto con las metas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, dándole mayor claridad y transparencia tanto para efectos de la revisión de la Cuenta Pública como para convertirlo en un instrumento de la eficiencia administrativa y de la efectividad programática.

Como con absoluta convicción y claridad ha demostrado el ex diputado federal Mauricio Rossell en la obra *Congreso y gobernabilidad en México*, revisar el formato de presentación del Presupuesto de Egresos permitiría que los legisladores concentren sus decisiones fundamentadas en acuerdos macroeconómicos que permitan sustentar una política económica de Estado con visión de largo plazo, así como en la selección de las operaciones gubernamentales que deban tener apoyos presupuestales.

De esa forma será posible no sólo propiciar un desarrollo económico sostenido, sino contar con elementos para evaluar los avances del plan y los programas. Asimismo, permitiría establecer normas operativas claras para mejorar el control y

la distribución del gasto público, al tiempo que se incrementarían los ingresos gubernamentales por concepto de derechos, productos y aprovechamientos.

En síntesis, la unificación de la hoy Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento, que se denominaría *Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación*, permitiría mejorar simultáneamente el proceso de toma de decisiones y el de rendición de cuentas.

#### *A.2. Fecha de presentación del Presupuesto general del Estado*

Como precisa el maestro Elisur Artega Nava, en la Constitución de 1857 el Congreso de la Unión gozaba de un plazo amplio para estudiar, discutir y aprobar el Presupuesto. Debía presentarse el penúltimo día del primer periodo de sesiones, lo que significaba que debería obrar en su poder a mediados de diciembre de cada año. El proyecto pasaba a una comisión de legisladores, nombrada el mismo día en que la recibía, para su examen y dictamen. Este, junto con el proyecto, debía presentarse en la segunda sesión del segundo periodo ordinario de sesiones, lo que denotaba que debería serlo a principios de abril.

Durante varias décadas, ya vigente la Constitución de 1917, el titular del Ejecutivo hacía llegar a los legisladores los respectivos proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para que los examinaran en plazos verdaderamente ridículos, a veces un par de días, actitud tecnocrática que atentaba contra la soberanía de los órganos legislativos y contribuía a su descrédito.

Pretendiendo remediar la incongruencia, se reformó el párrafo segundo del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo en su redacción actual: "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 noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83,

debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos".

No obstante, el plazo actualmente concedido sigue siendo igualmente insuficiente. A partir de que el Ejecutivo federal hace llegar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, el órgano legislativo respectivo cuenta con escasas cuatro semanas para examinar y discutir miles de documentos, para sostener audiencias con las autoridades hacendarias, para desarrollar un dictamen legislativo, para debatir la ley y votarla.

Ese apretado periodo contrasta con las 28 semanas, aproximadamente, que tiene el Ejecutivo para elaborar el anteproyecto de la ley presupuestal con el apoyo de miles de especialistas en todas las áreas presupuestales del Gobierno Federal.

El derecho comparado demuestra que, en los sistemas bicamarales de América Latina, el Poder Legislativo tiene un promedio de 76 días para aprobar el Presupuesto, mientras que los sistemas unicamarales conceden un promedio de 100 días a su Poder Legislativo para examinar y aprobar el Presupuesto.

Como concibe Mauricio Rossell en la obra citada, el mantenimiento de un plazo tan reducido para analizar y aprobar el paquete financiero no sólo no es realista sino que, de hecho, ha vuelto nugatoria la facultad de control presupuestal del Legislativo y se ha constituido en un foco de alerta más en materia de gobernabilidad.

Por ello, es necesario anticipar la fecha en que el Ejecutivo debe presentar el paquete financiero para su discusión a por lo menos 90 días a la fecha límite para su aprobación.

En la iniciativa se propone el 15 de septiembre como fecha límite para que el Ejecutivo federal haga llegar la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, y el Legislativo cuente cuando menos con un lapso de 90 días para su examen, discusión y aprobación, a excepción del año en

que el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, en el que podrá hacerlo hasta el 15 de diciembre, como se previene en la redacción actual.

Igualmente, en el texto constitucional reformado se mantendría la posibilidad de ampliar el plazo de presentación de la iniciativa, siempre que medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, debiendo comparecer en todo caso el secretario de despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

### *A.3. Prohibición expresa de cualquier partida secreta*

La fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales áreas que definen la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en México.

El presidencialismo que ha operado es distinto del sistema presidencial que asienta nuestra Constitución, esencialmente porque no han funcionado los controles constitucionales que el Legislativo puede y debe ejercer sobre el Ejecutivo.

Los últimos gobiernos crearon y desarrollaron una administración pública que, en algunas de sus áreas, fue penetrada desde arriba por la corrupción y el enriquecimiento ilícito, con núcleos burocráticos que manipulan la ley de acuerdo con sus intereses.

La discrecionalidad y la corrupción en el ejercicio de la economía pública llegaron en los años noventa a sus niveles más altos. Durante el "salinismo", el gobierno intervino directamente en la configuración de un nuevo poder financiero, emprendió las privatizaciones sin sujeción a la normatividad de parte fundamental de los activos de la nación y ejerció, a través de los recursos del Ramo 23 y de la partida secreta (entre otros), el equivalente a cerca de 500 mil millones de pesos del Presupuesto, sin control alguno.

El buen ejercicio de mando de un gobierno democrático debe comenzar por una adecuada administración, con respeto irrestricto de la ley, honestidad a toda prueba, transparencia y rendición periódica de cuentas a los ciudadanos y organización eficiente y responsabilidad social.

El nuevo ejercicio republicano de la política debe construirse sobre la base de una administración pública sometida plenamente al derecho, que represente el fin del poder absoluto y unipersonal del Poder Ejecutivo sobre las decisiones de gasto, ingreso y deuda pública y sobre las políticas de estabilización y ajuste.

La ley debe impedir que el ejercicio de la autoridad degenera en prácticas patrimonialistas.

Por ser fuente de corrupción, descrédito y desconfianza en la Administración Pública Federal, la prohibición expresa en el texto constitucional de cualquier partida secreta en el Presupuesto implicaría un importante paso hacia adelante en la nueva forma de ejercicio republicano del gobierno.

#### *A.4. Reconducción presupuestaria*

En las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria existe otro vacío legal: no se determina qué debe observarse en caso de que el Presupuesto no sea aprobado al 1 de enero.

Si acaso el artículo 75 constitucional previene que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley y, en caso de que por cualquier 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.

La ausencia de alguna disposición que prevea una salida en caso de que el Presupuesto no sea aprobado en el plazo constitucional es una situación que

podría generar conflictos irresolubles de gobernabilidad y poner en serio riesgo la estabilidad financiera, económica y política de México.

En el derecho constitucional comparado se establecen esencialmente dos mecanismos para garantizar la disponibilidad de un Presupuesto al inicio de cada ejercicio fiscal: uno, vigente en países como Perú, Bolivia y Chile, si el proyecto del Ejecutivo no es aprobado en los plazos que la Constitución establece, de forma automática adquiere fuerza de ley; y el otro, al que se sujetan países como España, Venezuela, Guatemala y Honduras, si el Presupuesto no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

En la presente iniciativa se acoge el sistema de mantener vigente el Presupuesto general del Estado del año anterior hasta en tanto se realice la aprobación del nuevo. Es decir, se decide por una prórroga temporal.

La prórroga de la vigencia del anterior para el caso de que, llegados al inicio del año fiscal no se cuente con un Presupuesto aprobado, evitaría cualquier posibilidad de parálisis del Estado al suspenderse los servicios públicos básicos.

Al permitirse extender la vigencia del Presupuesto del año anterior en caso de no aprobarse el nuevo proyecto dentro del plazo constitucional, se evitaría en los hechos cualquier crisis de gobernabilidad; se contribuiría al fortalecimiento de las facultades de control que en materia presupuestal corresponden a los legisladores, al concederles mayor tiempo para analizar las propuestas y presentar contrapropuestas; y, en la práctica, se haría más eficiente el ejercicio del gasto por parte de las dependencias y las entidades públicas.

Además, ante la posibilidad de prórroga del Presupuesto del año anterior, la presión de la opinión pública apresuraría al Ejecutivo y a legisladores a alcanzar consensos antes de la expiración del plazo constitucional, y el Presupuesto se

manifestará como resultado de un auténtico proceso de negociación de todos los sectores sociales del país.

#### *A.5. Periodo extraordinario de sesiones del Congreso para aprobar el Presupuesto general del Estado*

En virtud de que sólo se considera la posibilidad de prorrogar temporalmente la vigencia del Presupuesto del año anterior, actualizado el supuesto de que el proyecto no sea aprobado dentro del plazo establecido en la Constitución, de acuerdo con la iniciativa se faculta y obliga a la Comisión Permanente a convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones, que iniciaría el 2 de enero, para examinar, discutir y aprobar la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

#### **B) Prohibición expresa del veto presidencial en materia presupuestaria**

Existe consenso absoluto en que la excesiva concentración de poderes públicos y políticos en el titular del Ejecutivo, fundada lo mismo en disposiciones legales que en prácticas metaconstitucionales, en los hechos ha impedido el ejercicio democrático de la función pública y distorsionado la práctica republicana del equilibrio entre los poderes, constituyéndose en un serio obstáculo para la transición democrática.

Como una de las decisiones políticas fundamentales, en nuestro orden constitucional la idea central de la división de poderes se estructuró en su concepción clásica como un medio para preservar la libertad y evitar el abuso de poder: que el poder detenga al poder, que lo detenga por y para la gobernabilidad y la libertad del ciudadano, a través de la interdependencia, colaboración y coordinación entre los tres poderes públicos.

En la circunstancia política y social actual del país, ya nadie pone en duda que, mediante reformas constitucionales pertinentes, es necesario restaurar ese sentido original del principio de división de poderes, en aras de reforzar el sistema

de frenos y contrapesos, para motivar una sana colaboración y coordinación entre los poderes públicos y generar un nuevo arreglo y equilibrio.

Para reforzar el sistema de pesos y contrapesos, deben ser revisados e instaurarse reformas constitucionales a los dos mecanismos principales a través de los cuales el Constituyente del 17 formó la división de poderes y la realización de su interdependencia y colaboración: uno, el que previene la obligada concurrencia de dos poderes públicos en el procedimiento de formación de un acto, para su validez; el otro, el que otorga a uno de los poderes algunas de las facultades que no son peculiares de ese poder sino de alguno de los otros dos.

En el caso específico del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya adición se propone, en sus incisos a), b), c) y j), sanciona el veto como un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, como un acto integrante de la función legislativa, que asocia al Ejecutivo a la responsabilidad en la formación de leyes.

Técnicamente, el Constituyente concibió el veto como una institución de procedencia, de naturaleza suspensiva y alcances muy limitados, para que el Presidente de la República estuviese en condiciones de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieran no haber sido tomados en cuenta al discutirse y aprobarse la respectiva iniciativa durante el proceso legislativo seguido.

Empero, nunca se pensó en instaurar la figura jurídica del veto como un instrumento de carácter absoluto e insuperable que alterara la perfecta división de poderes y entregara al Ejecutivo la parte decisiva en la formación de leyes.

Si bien el poder hegemónico del Presidente de la República y la integración del Congreso de la Unión casi en su totalidad con legisladores de un solo partido político hicieron que, durante décadas, la institución del veto tuviera una realidad meramente teórica, sin efectividad práctica, en la que -como acertadamente



apreciaba el doctor Jorge Carpizo- parecía más bien que el Presidente legislaba y el Legislativo ejercía una especie de derecho de veto respecto a los proyectos presidenciales no importantes.

La pluralidad con que hoy están formadas ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a riesgo de distorsionar la naturaleza jurídica de la institución como solo acto de colaboración, exige replantear en forma inmediata los términos y las condiciones de procedencia del veto, por lo que se refiere a la mayoría exigida para superarlo y a los casos en que no procede por disposición constitucional expresa.

Seguir requiriendo el voto aprobatorio de las dos terceras partes del número total de miembros presentes, en las condiciones de pluralidad y correlación de fuerzas que ahora se viven en ambas Cámaras del Congreso, hace prácticamente insuperable el veto, trastocando la institución de un mero acto de colaboración legislativa en instrumento que rompe la perfecta división de poderes, al irrogar al Ejecutivo influencia decisiva en el procedimiento de formación de leyes y anular el poder de decisión de las mayorías parlamentarias.

Por ello, la presente iniciativa pretende adicionar el inciso j) del artículo 72 constitucional para incluir, por su trascendencia, dentro de los casos en que no procede el veto, por disposición constitucional expresa, a la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y a las reformas constitucionales. En cuanto que si actualmente existe criterio casi unánime en nuestros tratadistas de que las reformas constitucionales no pueden ser objeto de veto por tratarse de actos del poder revisor de la Constitución, que es un órgano de jerarquía superior al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo, ubicado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos; y que respecto al Presupuesto de Egresos tampoco procede el veto, por tratarse de un acto emitido por la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades exclusivas. Esto, en aplicación de la regla general que se desprende del mismo artículo 72, que sólo hace pertinente el veto respecto de actos del Congreso de la Unión en el desahogo de sus facultades

legislativas, pero no respecto a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

La unificación de la hoy Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento, que se denominaría *Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación*, daría al Presupuesto general del Estado el carácter de acto del Congreso de la Unión y haría legalmente procedente el veto presidencial en su contra.

Su efecto suspensivo hace inaceptables las graves consecuencias que en la estabilidad política y económica del país ocasionaría la interposición de un veto presidencial contra la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Sólo es cuestión de imaginar las instituciones de la República sin autorización para realizar gastos de inversión a consecuencia de la promoción de un veto.

Resulta apremiante, por tanto, adicionar la norma de nuestra Carta Magna para impedir una interpretación subjetiva del Presidente de la República en turno en tan trascendentes materias, e incluir entre los casos en que no procede el veto presidencial por disposición constitucional expresa a la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y a las reformas constitucionales.

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

**Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 72, inciso j); reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74, fracción IV; y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria**

**Unico.** Se adiciona el artículo 72, inciso j); se reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; se reforma el artículo 74, fracción IV, y se deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

## Artículo 72. ...

a) a i) ...

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las reformas constitucionales, a Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación, a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, 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. El Congreso tiene facultad para:

I. a V. ...

VI. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación. En la ley constarán todos los ingresos y los egresos fiscales.

El Ejecutivo federal hará llegar al Congreso, a través de la Cámara de Diputados, la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de septiembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de la misma.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio del Congreso o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Está prohibido establecer cualquier partida secreta en la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación.

Si la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, se considerará automáticamente prorrogada la del ejercicio anterior hasta la aprobación de la nueva ley.

Cuando la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, la Comisión Permanente deberá convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el día 2 de enero, a efecto de aprobar la ley.

VII. El Congreso, al aprobar la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en la ley anterior o en la ley que estableció el empleo.

VIII. a XXX. ...

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

I. a III. ...

IV. Revisar la Cuenta Pública del año anterior.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y cumplido los objetivos contenidos en los programas. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación, si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades

correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. a VIII. ...

**Artículo 75.** Se deroga.

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los nueve días del mes de septiembre de dos mil tres.

Dip. Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. En tanto se designe la Comisión, consérvase en la Dirección General de Proceso Legislativo. Septiembre 9 de 2003.)

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1337, miércoles 24 de septiembre de 2003

QUE ADICIONA UNA FRACCION XXI AL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA PROMOVER ACCIONES DE PROTECCION CIVIL EN EL CAMPO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS ANTONIO RAMIREZ PINEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESION DEL MARTES 23 DE SEPTIEMBRE DE 2003

**Luis Antonio Ramírez Pineda**, diputado federal, en ejercicio del derecho de iniciativa que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pone a la elevada consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa, para adicionar al artículo 27 constitucional una fracción XXI, destinada a promover acciones de protección civil en el campo.

### **Exposición de Motivos**

La crisis que hoy vive el campo mexicano no es producto sólo de ausencia de políticas, de programas cortos de visión o de los severos rezagos que lo ponen en inferioridad de condiciones frente a competidores externos tecnológicamente mejor dotados, financieramente mejor provistos y subsidiados por sus gobiernos.

Los campesinos mexicanos también son víctimas inermes de recurrentes desastres naturales. México es una nación donde cierto tipo de fenómenos naturales, como las sequías prolongadas, las severas inundaciones, los sismos de magnitud variable o las erupciones volcánicas, ocurren con frecuencia.

Hoy mismo, las tormentas tropicales o los huracanes vienen dejando una secuela de desbordamientos e inundaciones que afectan prácticamente todo el país, destruyendo cosechas, viviendas e instalaciones, que afectan a miles de productores, en especial a los más pobres y desvalidos, ante la impreparación o las débiles acciones gubernamentales para evitar o resarcir los cuantiosos daños causados por esos flagelos.

Son hoy Jalisco, Guanajuato, Querétaro y Morelia. Empero, la amenaza pende permanentemente sobre todo el país. A pesar de ello, no existe en el México una verdadera política de protección y una cultura de la prevención de desastres ambientales.

Nuestro país es sumamente propenso a esos desastres por estar situado en el llamado *Cinturón de Fuego* del planeta, una zona donde ocurre 80 por ciento de la actividad sísmica y volcánica a escala mundial. Se encuentra también dentro de cuatro de las seis regiones generadoras de ciclones en el mundo. Además, es muy probable que ahora mismo estemos presenciando un incremento de esa vulnerabilidad, dados los estudios que advierten sobre el riesgo de mayor incidencia de fenómenos naturales extremos.

De acuerdo con esos estudios, en la última década la incidencia de los desastres en el mundo se ha incrementado 300 por ciento en relación con la década de sesenta del siglo pasado. En consecuencia, el costo de los daños ha crecido en 900 por ciento respecto del mismo periodo. Solamente en América Latina, los daños de 1990 a 2000 equivalieron a 23,755 millones de dólares.

El norte de México se encuentra bajo la influencia de las franjas de alta presión que generan grandes regiones áridas. La aridez no es por tanto un evento accidental en el norte y el centro de México, sino que representa un factor de riesgo continuo y en crecimiento.

De acuerdo con la Semarnat, 76 por ciento del territorio nacional corresponde a zonas áridas y semiáridas, y 25 por ciento de los 15.7 millones de hectáreas que se siembran anualmente en esas regiones se considera de muy alta siniestralidad.

A esa realidad hay que agregar la incorporación de 250 mil hectáreas anuales al proceso sistemático de desertización, provocado generalmente por el hombre, en nuestro país. Según la misma fuente, en 1999, 387 municipios recurrieron al Fonden debido a ese fenómeno.

En las zonas áridas, afectadas por una desertización creciente, las lluvias no son eventos regularmente distribuidos en el tiempo sino que ocurren como procesos discretos y extraordinarios, como golpes ocasionales y esporádicos de disponibilidad de agua en el ambiente.

La falla en la llegada de esos golpes ocasionales de lluvia a los ecosistemas áridos produce tiempos largos sin humedad disponible; es decir, prolongados periodos de sequía, que se localizan principalmente en los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Baja California, Sonora, Sinaloa, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, México y Oaxaca.

Sabemos bien que el tejido social, los sistemas humanos, a diferencia de los ecosistemas, no tienen capacidad de adaptación a la sequía. En algunos casos, el consumo de agua se incrementa significativamente durante los periodos de sequía, exacerbando aún más la carencia de agua.

Investigaciones recientes señalan que los ciclos de lluvia y de sequía se encuentran vinculados con fenómenos atmosféricos y oceánicos globales y, especialmente, con el calentamiento y el enfriamiento cíclicos de la costa del Pacífico, vinculados con los fenómenos de El Niño (ciclo de calentamiento) y La Niña (ciclo de enfriamiento).

Existen fuertes evidencias de que la frecuencia de los fenómenos cíclicos oceánicos y atmosféricos puede incrementarse con el calentamiento global del planeta, lo cual vincularía de manera preocupante las sequías en el norte de México con las emisiones de gases de invernadero a escala planetaria, generados en su mayor parte por los países desarrollados y las regiones sobrepobladas, grandes consumidores de energéticos.

Un breve recuento de los grandes desastres ocurridos en los últimos años permite tomar conciencia de la alta siniestralidad a que está expuesto nuestro país,



especialmente las zonas agrícolas, en las que vive la cuarta parte de la población nacional; menciono: las sequías en el norte del país en 1980, el sismo que sacudió la Ciudad de México en 1985, el huracán *Gilberto* en 1998, el huracán *Paulina* en 1999, las inundaciones en Veracruz en 1999, los efectos del huracán *Keith* en 2000...

El Centro Nacional de Prevención de Desastres ha reportado la pérdida de 10,000 vidas humanas y daños directos a los acervos de capital y al patrimonio de las personas, empresas e instituciones, que ascienden a 14,000 millones de dólares, causados por los desastres naturales en el periodo 1980-2000.

Esas cifras no incluyen los enormes daños causados el año pasado por los huracanes *Isidore* y *Kenna* en la península de Yucatán y en los estados de Nayarit y Baja California, que cobraron vidas humanas y dejaron cientos de miles de damnificados y pérdidas por casi 300 millones de dólares. Tampoco incluyen los daños del terremoto que golpeó Colima en enero último.

Son ciertamente fenómenos y cambios climáticos que tienen múltiples causas, pero hay claros indicios de que responden en gran medida a la acción depredadora y contaminante del hombre. Muchos de esos fenómenos son sin duda producto del saqueo impune e incontenible de nuestros bosques, de la producción industrial irresponsable, del desgaste de los recursos naturales y del inadecuado manejo de los suelos.

Sin embargo, cual sea el origen de esos cambios, importan la lección y el mandato que traen implícitos.

El estudio de Fontecilla y Moreno realizado en 1998 señala la estrecha relación existente entre los desastres naturales, la pobreza y el mal uso del ambiente, así como con la sobreexplotación de los recursos naturales en superficies de alta fragilidad ecológica, la subutilización de recursos potenciales, la laxitud de las medidas de control ambiental -con saldos negativos para los grupos sociales más

vulnerables-, el incremento de la infraestructura urbana en las zonas de alto riesgo y el deterioro de la salud ambiental.

La lección que surge de esas amargas experiencias es la necesidad de prepararnos mejor para enfrentar esos fenómenos, una lección que nos hace comprender hasta qué punto, sobre todo en las zonas más pobres, la vida y la economía precarias hacen necesarios y urgentes programas, recursos y políticas de planeación para atender apropiadamente la emergencia y resarcir de manera digna los estragos económicos que sufre la población más necesitada.

Porque, ciertamente, en la mayoría de los casos la constante ha sido la limitación de los recursos institucionales, materiales y financieros, pero también la débil organización y la falta de capacitación de los recursos humanos para atender de manera debida la complejidad de los problemas que acarrear en todas las áreas físicas y humanas esos fenómenos.

Es cierto que ya contamos con instituciones y programas de protección civil, que cada día son más eficaces y que prácticamente se extienden ya a todas las entidades de la República. Sin embargo, los alcances de esas acciones son en su mayoría urbanos y, como hemos visto, la población campesina es la que está sufriendo, inerme, las consecuencias de esa tragedia, por su pobreza, su falta de preparación y su lejanía con las instituciones públicas.

Porque en el campo los fenómenos naturales se vienen dando con mayor frecuencia e intensidad, y prevalecen la incomunicación, el aislamiento y la extrema pobreza -de la población y de las instituciones-. Estamos obligados a mayor presencia del propio esfuerzo de los afectados para prevenir, encarar y sobreponerse a las grandes catástrofes, del orden que sean, al menos hasta que los mecanismos de ayuda puedan acceder y actuar en esas regiones.

La responsabilidad que surge de esa realidad es la de concienciarnos mejor para enfrentar esos fenómenos. A ello responde la iniciativa de ley que pongo a

consideración de esta soberanía, destinada a crear obligatoriamente en los núcleos de población ejidales y comunales comisiones de protección civil que permitan incorporar de manera organizada a la población campesina en el sistema nacional de prevención y atención de desastres.

Con la iniciativa se derivará que en la ley reglamentaria se impulsen obligatoriamente, con la cooperación campesina, la elaboración y la actualización de los atlas de riesgo que falta elaborar en muchas entidades federativas y la creación de fondos a escalas federal, estatal y municipal, con un porcentaje considerable destinado a los ejidos y las comunidades que respalden las acciones de la comisión y enriquezcan las aportaciones del Fonden y del Fondo de Apoyo a Productores Afectados por Contingencias Climatológicas (Faprac).

De igual manera, deberá extenderse entre los campesinos la información científica necesaria para la apropiada comprensión de los fenómenos naturales, para el desarrollo de una cultura de prevención que permita a las organizaciones sociales el manejo, el control y la superación de situaciones de emergencia y de desastre en el campo.

Desde esa perspectiva, la trascendencia social de la iniciativa radica en su intención de involucrar en responsabilidades de autoprotección civil a los grupos de poblaciones ejidales y comunales.

Pienso que es necesario, con base en las milenarias tradiciones solidarias de los campesinos, impulsar una conciencia y una cultura modernas de protección civil que articulen el campo con los esfuerzos nacionales, con un claro principio de solidaridad nacional y con miras a hacer crecer la presencia popular organizada desde las bases en el sistema nacional de toma de decisiones para la protección ciudadana.

La ley reglamentaria habrá de recoger el espíritu de la iniciativa en el sentido de transformar el Faprac en un instrumento capaz de reponer la capacidad

productiva de las tierras y la pérdida de los activos, mediante dos vertientes de acción: la cobertura de al menos las tres cuartas partes del valor de la producción y la entrega de un financiamiento de largo plazo sin intereses para la recuperación de activos, que permitan a los campesinos y productores rurales regresar a la actividad económica en el siguiente ciclo productivo.

Los beneficiarios de esas acciones y apoyos serán quienes resulten afectados, y el nivel del apoyo brindado equivaldrá a la medida del daño. Lo anterior, sin desmedro de la asistencia prevista en el resto de los programas constituidos y operando en los tres órdenes del Poder Ejecutivo.

El campo mexicano cuenta con un consistente, vigoroso y arraigado sistema organizativo y con fuerte tradición solidaria y cooperativa. La estructura básica de la organización campesina, fundada en la ley, es la ejidal-comunitaria. Empero, el hincapié organizativo está puesto en los componentes productivos, sociales y políticos de la vida campesina.

No existe nada específico sobre prevención y atención de desastres naturales. Por el contrario, ante esas calamidades, hay arraigada subcultura de resignación, de resistencia pasiva y de esperar todo del gobierno o de alguna ayuda sobrenatural.

Por eso propongo la obligación de constituir, en cada ejido o comunidad, una comisión de protección civil, como parte obligatoria, permanente y estructural de su organización colectiva y, al mismo tiempo, como la base popular del sistema nacional de protección civil para la prevención y atención de desastres, vinculada estrechamente a los ayuntamientos y a las estructuras estatales.

Se encarga a esas comisiones aportar la información necesaria para la elaboración y actualización periódica del correspondiente atlas de riesgo, en coordinación con las autoridades municipales y las estatales respectivas, y constituirse como base del entramado social responsable de aterrizar los recursos y vigilar su correcta y honesta aplicación.

Se les señala la responsabilidad de organizar e impulsar, en sus correspondientes núcleos de población, las acciones preventivas necesarias, así como los ejercicios preparatorios que les permitan dar, en su oportunidad, respuesta eficiente a situaciones de emergencia.

Se les faculta para asumir, en caso de desastre, para los fines exclusivos de éste, y en acuerdo con las autoridades locales correspondientes, la plena representación, responsabilidades y coordinación de sus respectivos núcleos poblacionales.

Se dispone asimismo, con cargo a los presupuestos anuales de los tres órdenes de gobierno, la asignación de los recursos necesarios para la organización y el funcionamiento de las mencionadas comisiones ejidales y comunitarias de protección civil.

Así, además de sentar las bases para reforzar en el campo, con la participación popular, con una partida específica en los presupuestos estatales y los municipales, el sistema nacional de protección civil para la prevención y atención de desastres, se busca crear entre los campesinos canales de comunicación; estimular conductas preventivas y mejorar la capacidad de actuación colectiva y oportuna ante calamidades de cualquier origen, a fin de evitarlas o enfrentarlas con el menor daño posible, en coadyuvancia con las acciones y los recursos del Estado y de los demás sectores sociales.

Con esos propósitos, en atención a las consideraciones precedentes, me permito presentar a esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto**

Que adiciona el artículo 27 constitucional

**Artículo Unico.** Se adiciona al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una fracción XXI, para quedar como sigue:

## Artículo 27

### I. a XX. ...

**XXI.** Se declara de interés público la protección civil para los ejidos y comunidades. En cada núcleo rural se establecerá una comisión de protección civil, cuyos objetivos son prevenir, atenuar y atender riesgos y daños a las vidas y a los bienes de sus integrantes causados por desastres de cualquier orden; y promover programas para la reconstrucción de las áreas agropecuarias, silvícolas y agroindustriales devastadas. Para esos efectos, se coordinarán las autoridades municipales, las estatales y las federales.

El Estado proveerá los recursos necesarios mediante partidas específicas, que deberán incluirse en los presupuestos anuales de egresos.

La ley reglamentaria formulará los mecanismos para el funcionamiento de la comisión de protección civil.

Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, a los 23 días del mes de septiembre de 2003.

Dip. Luis Antonio Ramírez Pineda (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. En tanto se designa la Comisión, consérvese en la Dirección General de Proceso Legislativo. Septiembre 23 de 2003.)

# Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1337, miércoles 24 de septiembre de 2003

CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO AL ARTICULO 69 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUE EL PRESIDENTE ACUDA A ESCUCHAR LAS CONCLUSIONES E INTERCAMBIAR OPINIONES CON LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DE SU INFORME, PRESENTADA POR EL DIPUTADO FRANCISCO A. ESPINOSA RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESION DEL MARTES 23 DE SEPTIEMBRE DE 2003

Los suscritos, diputados federales a la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

## **Exposición de Motivos**

Por disposición constitucional consignada en el artículo 69 de nuestra Norma Suprema, el Presidente de la República tiene la obligación de asistir a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias y de rendir ante el Congreso un informe del estado que guarda la Administración Pública del país.

El Informe Presidencial debe ser un acto de rendición de cuentas que se hace ante el Poder Legislativo, actuando las dos Cámaras del Congreso como

asamblea única y, posteriormente, por separado cada Cámara realiza el análisis del Informe en los cuatro rubros que se señalan en el artículo 7°, numeral 4 de la Ley Orgánica del Congreso General.

Independientemente de este análisis, la Cámara de Diputados realiza, a través de la Auditoría Superior de la Federación, la revisión de la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal. Está previsto que la Cámara de Diputados aprueba, en uso de facultades exclusivas, el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa solicitud que el Ejecutivo Federal hace de las asignaciones presupuestales que requiere para la realización de las actividades de gobierno, y que en la Cuenta Pública se determina la coincidencia o discrepancia de lo autorizado respecto de lo ejercido y la forma en la cual los recursos públicos son utilizados.

Pero este examen es siempre *ex post*, por lo que es necesario encontrar un mecanismo que sea ágil y permita también un diálogo directo entre el titular del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo.

Es pertinente destacar que la iniciativa del grupo parlamentario del Partido del Trabajo que hoy se somete a su consideración tiene el propósito de establecer en la Constitución ese diálogo entre poderes, ya que el mecanismo actual que se establece en la Ley Orgánica del Congreso únicamente limita al envío, al Presidente de la República, por parte de cada Cámara del Congreso, de las versiones estenográficas de las sesiones en la que se realiza la glosa o comparezcan los secretarios de despacho, solamente para el conocimiento del Presidente de la República.

Lo que nuestro grupo parlamentario plantea es que el Ejecutivo siga asistiendo a la apertura del primer periodo de sesiones del Congreso, que siga presentando su Informe de Gobierno, pero que, además, realizado el análisis por parte de los integrantes de cada Cámara, al final de este ejercicio el Presidente de la República acuda, en la fecha que así se determine, a reunión del Congreso de la Unión para escuchar las opiniones de los Legisladores sobre el contenido del



Informe y de lo que puede hacerse para mejorar la marcha de la administración pública del país.

El planteamiento anterior tiene una explicación lógica: el Presidente de la República rinde su Informe ante el Congreso en la fecha prevista por el artículo 65 constitucional; esto es, al inicio del noveno mes de año, con lo que se entendería que su Informe abarca de lo realizado por la Administración Pública Federal entre el 1° de septiembre de un año y el 31 de agosto del año siguiente, pero la revisión de la Cuenta Pública abarca lo que el Ejecutivo hizo o no con las autorizaciones de gasto contenidas en el decreto de Presupuesto de Egresos para un ejercicio fiscal, que inicia el 1° de enero y concluye el 31 de diciembre de ese año.

El contenido específico de nuestra propuesta es el establecer una relación directa, respetuosa y continua entre los titulares de dos de los poderes públicos de la nación que el pueblo elige a través de su sufragio.

De todos es sabido que el sistema de división de poderes previsto en la Constitución no es rígido ni inflexible, puesto que la propia Constitución del país establece casuísticamente los casos en que los Poderes Legislativo y Ejecutivo intervienen para la realización de ciertos actos, a manera de ejemplo señalamos los siguientes:

- a) El artículo 27, fracción XIX, párrafo segundo, prevé la existencia del Tribunal Agrario, que se integra por magistrados propuestos por el Ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.
  
- b) O la designación del gobernador del Banco de México, prevista en el artículo 28, párrafo séptimo, donde se señala que la conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

- c) O el caso de la suspensión de garantías, prevista en el artículo 29, donde el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso de la Unión, puede suspender garantías individuales en todo el país o en lugar determinado.
- d) O la colaboración de los dos poderes en el proceso legislativo, previsto en el artículo 72, en relación con el artículo 89, fracción I.
- e) O para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, según se dispone en el artículo 96.
- f) O para ratificar el nombramiento de procurador general de la República, según se dispone en el apartado A, primer párrafo, del artículo 102 constitucional.
- g) O bien, el procedimiento para designar al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, previsto en el artículo 102, Apartado B, párrafo sexto.

En suma, no nos debe espantar el diálogo directo y constructivo entre los titulares del Poder Legislativo y el Ejecutivo, por eso nuestra propuesta se centra en la adición de un segundo párrafo al artículo 69, destacando que es mejor que estas previsiones de relación entre poderes públicos se establezca en la Constitución.

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

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.-** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 69.**

...

Posterior a la fecha de presentación del Informe del estado que guarda la administración pública del país y hasta el 30 de septiembre, el Presidente de la República asistirá al Congreso de la Unión a escuchar las conclusiones e intercambiar opiniones, sobre el contenido del Informe presentado, con los grupos parlamentarios representados en el Congreso.

**Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintitrés días del mes de septiembre del año dos mil tres.

**Diputados:** Alejandro González Yáñez, coordinador; Pedro Vázquez González, vicecoordinador; Juan Antonio Guajardo Anzaldúa, Joel Padilla Peña, Oscar González Yáñez, Francisco A. Espinosa Ramos (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; en tanto se designa ésta, consérvese en la Dirección General de Proceso Legislativo. Septiembre 23 de 2003.)

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1342, miércoles 1 de octubre de 2003

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 46, 105 Y 117 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONVENIOS ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ENRIQUE ARIEL ESCALANTE ARCEO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESION DEL MARTES 30 DE SEPTIEMBRE DE 2003

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados del Poder Legislativo de la Federación la modificación mediante reforma y adición de los artículos 46, 105 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En el escenario internacional son innumerables los ejemplos que podríamos esgrimir para valorar positivamente las asociaciones o vínculos diversos entre distintos países. Incluso podríamos decir que este tipo de políticas son las que han marcado el plano de la política internacional.

Por otra parte, en el ámbito nacional podemos ver que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción III, tercer párrafo del inciso i), valora positivamente que dos o más municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos, puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de bienes y servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Incluso este mismo numeral constitucional prevé la posibilidad de que los municipios asociados pertenezcan a entidades federativas diferentes, con la aprobación de sus respectivas Legislaturas.

Con este antecedente vemos que nuestra Carta Magna pretende impulsar el desarrollo de jurisdicciones autónomas (municipios), incluso cuando éstas no

pertenecen a un mismo estado. Es decir, las asociaciones para la provisión de bienes y servicios públicos o para ejercer políticas comunes que redunden en una mejor atención ciudadana son consideradas positivas desde la perspectiva municipal.

Pero, ¿qué sucede con la posibilidad de desarrollar convenios, acuerdos, alianzas o coaliciones entre dos o más entidades federativas? La Constitución, en su artículo 117, es clara y taxativa al señalar que "los estados no pueden, en ningún caso: I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado..."

El texto de la fracción de referencia continúa diciendo: "ni con las potencias extranjeras". Cabe señalar que esta parte del artículo no se considera dentro del análisis de esta propuesta y su exposición de motivos porque, obviamente, esta última parte de la fracción se refiere a relaciones exteriores, las cuales pertenecen a la administración central, desde el punto de vista de la teoría de asignación de funciones; en nuestro caso nacional, al Gobierno Federal.

En retrospectiva, tomando en cuenta nuestros antecedentes constitucionales, podemos señalar que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en el Título IV, Sección III, "De las restricciones de los poderes de los estados", en el artículo 162, prohibía expresamente, en su fracción IV, que los estados entraran en transacción con alguna potencia extranjera; sin embargo, ese mismo artículo, en su fracción V, permitía a los estados de la Federación, previo consentimiento del Congreso General, entrar en transacción o contrato entre ellos; asimismo, esta fracción, en tratándose de acciones sobre arreglo de límites, requería el consentimiento del Congreso General en forma posterior.

La situación varió con el advenimiento de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, que en su artículo 111, fracción I, prohibía taxativamente que los estados celebraran alianzas, tratados o coaliciones con otros estados o con potencias extranjeras; no obstante, esta misma fracción ponderaba una excepción:

la coalición entre estados fronterizos para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros (sic).

La Constitución de 1857, en su artículo 110, continuó permitiendo los convenios amistosos entre los estados para el arreglo de sus respectivos límites, estableciendo la aprobación posterior del Congreso de la Unión. Esta misma redacción es heredada por la Constitución vigente en su artículo 46.

La Constitución actual siguió considerando la prohibición de celebrar cualquier tipo de relación contractual entre los estados, en clara tendencia centralista, por el temor al separatismo, que había sido circunstancia histórica propia de la primera mitad del siglo XIX.

En la actualidad, la posibilidad de la separación de un estado integrante de la Federación es remota e improbable, debido a la fortaleza y solidez de las instituciones mexicanas, al ambiente de paz que priva en la nación y a la seriedad con la que se conducen gran parte de los gobernantes y representantes populares.

En el texto vigente de nuestra Constitución sólo existen dos excepciones para celebrar convenios entre entidades federativas; la primera está prevista en el artículo 46 constitucional, y son los convenios relacionados con problemas limítrofes. En estos casos, con la aprobación del Congreso de la Unión, pueden suscribirse "convenios amistosos".

La otra consta en el artículo 119, segundo párrafo, en cuya parte conducente señala: "Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que al efecto celebren las entidades federativas". Los convenios a los que se refiere este numeral constitucional son de índole judicial, mediante los cuales se agilizan las acciones conjuntas de estos órganos persecutores; a

diferencia de los anteriores, no necesitan ser sancionados por el Congreso de la Unión.

En el transcurso de la historia, la Federación ha impulsado diversos tipos de sistemas y mecanismos encaminados a la coordinación y la planeación del desarrollo regional. Dentro del marco del federalismo cooperativo, mediante decreto presidencial se instituyeron, en 1942, los Consejos Mixtos de Economía Regional. Con estos mecanismos bipartitas, Federación-estados, se firmaron convenios de cooperación y de ejecución de trabajos, señalándose las aportaciones de ambas partes, donde incluso podían participar particulares.

En un principio, este tipo de mecanismos bipartitas estaba pensado para las entidades menos desarrolladas conforme a la media nacional, sin embargo, todavía eran organismos eminentemente federales. Durante los setenta se inicia la consolidación de los vínculos Federación-estados-municipios en el desarrollo regional, constituyéndose los Comités Promotores de Desarrollo Económico de los Estados (Coprodes) y por primera ocasión se diseñan e instrumentan los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), en 1976, como vía de coordinación de acciones en materias de competencia concurrente y de interés común.

Los Coprodes nacen como organismos federales que agrupaban a dependencias y entidades públicas para la realización de acciones en los estados.

A través de los CUC se impulsaron programas que iban desde servicios públicos municipales hasta la ejecución de acciones de vivienda, aplicación de políticas a favor del deporte y la cultura, así como en materia de infraestructura para la educación y la salud. Estos convenios incluían compromisos para la transferencia de recursos financieros y técnicos, así como asesoría desde la Federación hacia los estados, a efecto de apoyarlos y orientarlos en la ejecución de los programas específicos de desarrollo.

Con el ánimo de perfeccionar la estructura de la planeación regional, en 1981 se modificaron sus funciones y se reforzó el marco jurídico, convirtiendo a los Coprodes en Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades).

Al surgir estos organismos, se depositó la responsabilidad de su funcionamiento en los gobiernos estatales.

Se realizaron reformas constitucionales diversas y se desarrolló la legislación secundaria que posibilitó el nacimiento, en 1983, del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual tenía como objetivo la colaboración de los gobiernos estatales y municipales para reorientar el gasto social como punto de partida para el desarrollo regional. Para ello se modifica la denominación de los CUC en Convenio Unico de Desarrollo (CUD), consolidándose como el principal instrumento jurídico-administrativo que enmarcaba el sistema programático y financiero de la coordinación intergubernamental Federación-estado-municipio.

Una década después, en 1992, se sustituye la denominación del CUD por la de Convenio de Desarrollo Social (CDS), conservando las características de su antecesor, pero dándole un nuevo dinamismo a los Coplades, convirtiéndose en instancias fundamentales de negociaciones y gestión intergubernamental en México.

El objetivo de este análisis no es juzgar si esta clase de mecanismos han sido eficaces o no. Lo que pretendemos resaltar es que la figura de los convenios o acuerdos entre distintos órdenes de responsabilidad gubernativa siempre ha funcionado en forma vertical, coordinando esfuerzos en pro del desarrollo regional, sin contemplar la alternativa de vincular horizontalmente a los gobiernos estatales para amalgamar el desarrollo individual de las entidades federativas al desarrollo colectivo y cooperativo de la región a la que pertenecen.

Consideramos que es el momento propicio para proyectar una iniciativa responsable que permita a los estados integrantes de la Federación impulsar



políticas comunes, desarrollar proyectos conjuntos de carácter regional e incluso resolver conflictos que antes se consideraban insalvables.

Es menester dejar atrás el prejuicio decimonónico del conato separatista para impulsar las entidades federativas a nuevos espacios donde se pueda crear una alternativa más de desarrollo a través de acuerdos o convenios, que estén investidos de todos los efectos jurídicos para su debido y puntual cumplimiento.

Las alternativas que proporciona la Constitución federal para la suscripción de convenios entre las entidades se circunscriben a dos: una establecida en el artículo 119 basada en la colaboración en acciones de carácter judicial. La otra, contenida en el artículo 46 constitucional, remite a los estados a la firma de convenios amistosos y únicamente sobre casos específicos de delimitación territorial. Este numeral constitucional, al que proponemos adicionar un nuevo párrafo, proporcionaría a las entidades federativas una gama más amplia de asuntos relativos a sus competencias, para contraer diversas clases de compromisos a través de convenios o acuerdos con sus homólogos.

Por otra parte, la redacción actual del artículo 117, fracción I, coarta toda posibilidad a los estados integrantes de la Federación de optar por mecanismos innovadores que homogeneicen las políticas públicas de su competencia, que pudieran alcanzar su mejor eficiencia a nivel regional y no a nivel estatal. Para destrabar esta prohibición, esta iniciativa propone reformar las fracciones I y II de dicho artículo constitucional, posibilitando a las entidades federativas contraer convenios o acuerdos entre sí, pero conservando la facultad del Congreso de la Unión para autorizarlos.

Esta medida debe adoptarse no como medio precautorio para impedir una posibilidad remota de escisión del territorio federal, sino como una medida clarificadora de las atribuciones y facultades de las entidades federativas, que se desprenden por exclusión de las atribuciones y facultades concedidas por la

Constitución vigente a la Federación y los municipios, evitando así cualquier tipo de confusión, controversia o duplicidad de funciones.

El Gobierno Federal debe ver en esta propuesta una ventana de amplios márgenes, que permita a los estados participar activamente, y en forma conjunta, en la descentralización de funciones que resulten más eficientes a nivel regional, y no así desde el plano federal o estatal. Esta puede ser una de las variantes más positivas del nuevo federalismo mexicano, y quizá la que supere, de una vez por todas, el prejuicio constitucional del separatismo y opte por nuevos canales de desarrollo regional.

En las últimas dos décadas, nuestros gobiernos nacionales han desencadenado una agresiva e intensa labor en favor de las relaciones comerciales, de cooperación económica y de ayuda a terceros países, a través de mecanismos de colaboración tales como tratados, convenios o acuerdos, cuyos fines han sido crear regiones de bienestar y de desarrollo mutuo.

Con ese mismo interés, el gobierno de México y las Cámaras federales deberán actuar al interior y estimular a las entidades federativas para que, bajo ese tipo de esquemas y en pleno ejercicio de sus facultades, lleven a cabo sus funciones en la provisión de bienes y servicios públicos.

En el acuerdo por el cual se crea la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá se establece, dentro de sus diversas atribuciones: identificar fuentes de financiamiento y promover ante las instancias competentes la canalización de recursos para la realización de obras, acciones e inversiones que impulsen el desarrollo económico sustentable de la región sur-sureste del país comprendida en los programas y proyectos aprobados; proponer acciones e inversiones prioritarias para impulsar el desarrollo económico sustentable que contribuyan al mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la región sur-sureste, así como formular propuestas para la celebración de reuniones, acuerdos o convenios sobre

el diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos que realice (fracciones III, IV y IX del artículo segundo del decreto en mención).

Estas atribuciones podrían adquirir toda su dimensión y certeza en su cumplimiento si existieran mecanismos formales que vincularan y comprometieran a los estados entre sí al desarrollo de proyectos comunes y al logro de objetivos y metas de beneficio mutuo.

En ese mismo tenor podríamos argumentar que el texto del Plan Puebla-Panamá, en su punto III, sobre orientaciones iniciales para un programa de desarrollo integral y sustentable de la región sur-sureste, establece que "la relación bilateral entre los gobiernos estatales y el Gobierno Federal será complementada cada vez más por una relación regional, en la que **los gobiernos de los estados acuerdan entre sí acciones interestatales** y forman una base común de acuerdos con el Gobierno Federal".

Asimismo, en el rubro que se refiere al modelo de planeación regional, dicho plan continúa diciendo que el principio básico de este modelo es el "impulso de la asociación voluntaria entre los gobiernos de los estados para definir y llevar a la práctica una **estrategia integral de desarrollo sustentable y proyectos estratégicos regionales**".

Esta visión regional del desarrollo sustentable carecería de vigencia y seriedad si no estuviera sujeta a esquemas y mecanismos de carácter jurídico que permitan la asociación de estados entre sí, con la certidumbre de que serán respetados y cumplidos en todos sus puntos.

El éxito de los convenios y acuerdos biestatales o pluriestatales sobre proyectos de visión regional no puede garantizarse a través de la simple asociación voluntaria, como lo propone el Plan Puebla-Panamá. En esta clase de mecanismos, donde pudieran estar en juego altos intereses de cada estado

participante, además de grandes cantidades de aportaciones provenientes de recursos propios, es necesaria la existencia de instrumentos de cooperación.

En ese mismo plano, es imprescindible que también existan mecanismos jurídicos de conciliación, que tengan como fin resolver posibles incumplimientos, modificaciones o rescisiones de dichos convenios o acuerdos por parte de los estados contratantes. Para ello será necesaria la intervención del más alto tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos fallos serían definitivos, obligatorios e inatacables.

En tal virtud, se impone adicionar y modificar la estructura del artículo 105 constitucional, con la finalidad de establecer reglas claras para las partes contratantes, que otorguen la posibilidad de la conciliación sin caer en controversia o en procedimientos contenciosos, que podrían ocasionar ambientes ríspidos trascendentes y que impedirían la celebración de acuerdos o convenios futuros.

Se propone un proceso de conciliación con miras a privilegiar el consenso y el diálogo entre las partes contratantes. Los nuevos esquemas de participación política previenen que exista la posibilidad de que se celebren convenios o acuerdos entre estados cuyos gobiernos provengan de una extracción partidista diferente.

Ante tal supuesto se impone que, de surgir alguna insatisfacción entre las partes, se desarrollen procesos de carácter jurídico avalados por el máximo órgano jurisdiccional del país, bajo un tenor conciliador que no permita la creación de escenarios de revancha política.

Aunque el propio artículo 105, fracción I, inciso d), previene la intervención de la Suprema Corte en controversias constitucionales que surjan entre un estado y otro, la figura jurídica supone un proceso contencioso bajo el cual se resuelven desavenencias. Esta figura jurídica imposibilitaría el diálogo entre las partes y marginaría la opción de proponer soluciones consensuadas.

Por otra parte, las posibles violaciones o incumplimiento de los convenios o acuerdos firmados entre los gobiernos de las entidades federativas no suponen una transgresión del orden constitucional que amerite la interposición de una controversia constitucional.

Lo que podría devenir de este tipo de contratos es simplemente su incumplimiento, modificación o rescisión. La única razón para proponer la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es porque las partes contratantes no otorgarían como obligatorio un fallo que proviniera de otro tribunal o instancia que no fuera del máximo tribunal del país.

La aprobación de esa reforma constitucional requeriría, adicionalmente, otra iniciativa para adicionar y modificar la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con miras a instrumentar un procedimiento mediante el cual se ventilen estos casos.

En mérito de lo anterior y en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de esta Cámara la presente iniciativa de reforma y adiciones a los artículos 46, 105 y 117 del máximo ordenamiento jurídico del país, por lo que solicito a la Presidencia que turne el caso a las comisiones competentes y, en su oportunidad, se turne a nuestra Colegisladora para que proceda en términos de ley, conforme a lo previsto en el artículo 135 constitucional. Por lo anteriormente expuesto se propone el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un nuevo párrafo al artículo 46, la adición de una fracción al artículo 105, así como la reforma a las fracciones I y II del artículo 117, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.- Se adiciona un nuevo párrafo al artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 46.-** Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Asimismo, previa autorización del Congreso de la Unión, los estados podrán celebrar convenios o acuerdos para emprender políticas comunes que promuevan el desarrollo de proyectos regionales y la resolución de asuntos de su competencia. Dichos instrumentos de colaboración deberán precisar en su contenido los objetivos, compromisos, periodo de vigencia y los mecanismos de ejecución.

**Artículo Segundo.-** Se adiciona una nueva fracción III al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la actual fracción III de dicho numeral pasa intacta a ser IV, para quedar como sigue:

**Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales...

II.- De las acciones de inconstitucionalidad...

III.- De las solicitudes de conciliación interpuestas por uno o más estados para dirimir las controversias que surjan de los convenios o acuerdos a los que se refiere el artículo 46, en los siguientes supuestos:

a).- Por incumplimiento de los términos del convenio o acuerdo de alguna de las partes;

b).- Por modificaciones de los términos del convenio o acuerdo propuestas por alguna de las partes; y

c).- Por rescisión del convenio o acuerdo.

IV.- De oficio o a petición fundada del correspondiente...

**Artículo Tercero.-** Se reforman las fracciones I y II del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 117.-** Los estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar convenios y acuerdos con otro estado, sin la aprobación del Congreso de la Unión.

II.- Celebrar alianzas, tratados, o coaliciones con las potencias extranjeras.

III.- al IX.- ...

**Transitorios**

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

**Segundo.-** Se derogan todas las disposiciones legal en lo que se opongan al contenido del presente decreto.

Dip. Enrique Ariel Escalante Arceo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; en tanto se designa ésta, consérvese en la Dirección General de Proceso Legislativo. Septiembre 30 de 2003.)

**Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1343, jueves 2 de  
octubre de 2003**

**DEL CONGRESO DE NUEVO LEON, QUE REFORMA EL ARTICULO 111 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

**Presentes**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LXIX Legislatura del H. Congreso del estado de Nuevo León presenta ante esa representación popular iniciativa de reforma al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual le acompañamos lo siguiente:

Copia certificada de la iniciativa presentada ante el H. Congreso del estado de Nuevo León por el C. Gregorio Hurtado Leija.

Copia certificada del dictamen emitido por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y aprobado por el H. Congreso del estado de Nuevo León durante la sesión del 26 de agosto de 2003.

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

Sin otro particular, aprovechamos la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Monterrey, NL, a 26 de agosto de 2003.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Dip. Antonio Perales Elizondo

Secretario



Dip. Fernando Aguilar Jiménez (rúbrica)

Secretario

## **Ciudadanos Diputados a la LXIX Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Nuevo León**

### **Presentes**

Gregorio Hurtado Leija, mexicano, mayor de edad, profesionista, casado, sin adeudos de carácter fiscal, y con domicilio para los efectos de cualquier tipo de notificaciones el ubicado en Mar Adriático número 8503, de la colonia Loma Linda de esta ciudad, con el debido respeto comparezco a exponer:

Que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución Política del estado, así como en el 102 y 103 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, me permito someter a su consideración para que, en los términos señalados en el artículo 71, fracción III, de la Constitución General de la República, se sirvan a su vez presentar ante el Honorable Congreso de la Unión iniciativa de reforma por modificación al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual extendiendo a ustedes la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La historia parlamentaria nos revela que durante largo tiempo y con el afán legítimo de defender los principios republicanos de igualdad y libertad fue necesario instituir ciertas prerrogativas en favor de algunos funcionarios públicos, principalmente legislativos, no con la finalidad de crearles privilegios, lo cual sería contrario al régimen democrático, sino más bien que sirviera como un medio de protección en contra de los posibles ataques de otros poderes públicos.

Como ejemplo, en el derecho inglés los miembros del Parlamento, durante el siglo XIV, prácticamente arrancaron al rey una importante concesión, la de ser juzgados por sus propios pares, a fin de garantizar su independencia, iniciando de esta

forma lo que conocemos como fuero, aunque durante los siglos subsecuentes este se redujo exclusivamente a la inviolabilidad de los discursos y debates dentro del Parlamento.

Posteriormente, durante el año de 1688, el líder de la Cámara de los Comunes en Inglaterra, William Williams, consideró e hizo público que la función legislativa no debía circunscribirse a las paredes del recinto o Parlamento, sino que la sola impresión de los debates legislativos comprobaba que, al igual que la inmunidad, la investigación por parte de los legisladores de todos los asuntos de Estado era un función connatural, aun fuera del Parlamento.

En México, las diferencias entre los poderes públicos era de esperarse, entre los primeros confrontamientos se encuentra el iniciado por Agustín de Iturbide en 1822, cuando apresó a varios integrantes del Congreso de aquella época, sin embargo, en historia más reciente, la doctrina del siglo pasado vino a precisar el concepto de inviolabilidad de las opiniones de los parlamentarios; para José María Lozano, esta inmunidad parlamentaria debe reconocer límites, ya que los ataques a la vida privada y las incitaciones a la comisión de delitos deben restringir la inviolabilidad.

Durante mucho tiempo se fundamentó la aplicación del fuero constitucional, en virtud de las amenazas para impedir el ejercicio de sus funciones a los integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial proferidas principalmente por el Ejecutivo mediante detenciones arbitrarias, aunque también, en cierta medida, el Poder Judicial, vía ordenes de aprehensión, interfería contra los miembros de otros poderes.

Derivado de lo anterior y sabedor de que la institución ha cumplido históricamente su función primordial, debemos analizarla y encontrar su justa dimensión, respetando la independencia del Congreso como institución y como recinto, así como el respeto a las autoridades públicas integrantes de otros poderes del

Estado, y diferenciar entre las acciones públicas y las acciones privadas de los funcionarios.

Todos los ciudadanos, independientemente de las labores que realicemos, nos encontramos bajo la tutela de la Constitución cuyos postulados debemos respetar y sus derechos nos alcanzan por el simple hecho de ser personas, por eso reconocemos el principio de igualdad como entre los más destacados de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, el funcionario público también es sujeto de derechos y obligaciones, y por ende susceptible de ser sancionado o beneficiado derivado de sus actos personales, y capaz de cometer mediante acciones privadas, que no tienen absolutamente nada que ver con el desempeño de sus funciones propias como servidor público, violaciones a la ley que derivasen en la comisión de delitos.

Luego entonces, debe existir una clara diferencia entre los actos públicos y los actos privados del funcionario público para estar en posibilidad de determinar la vía para la aplicación de las sanciones a que se hiciere acreedor, pues tal y como actualmente se establece en la Constitución, debe iniciarse un procedimiento legislativo que concluya en la declaración o negativa de la procedencia para retirar el fuero correspondiente, mismo que, bajo la propuesta que realizamos, debería ser aplicable únicamente cuando se trate de la comisión de delitos derivados de la función pública, que pudieran ser llamados actos públicos, pero no debe ser aplicable para el caso de que se incurra en delitos ordinarios que no guardan relación con las actividades propias de la función pública, es decir, acaecidos mediante actos privados del funcionario, y por tanto debiera estar sujeto como cualquier otra persona para responder penalmente por los actos que realice, en acatamiento al principio de igualdad ante la ley, ya que no existen mexicanos de primera ni de segunda, pues bajo la Constitución somos iguales.

La propuesta estriba específicamente en acotar o limitar el alcance del fuero constitucional, logrando de esta manera evitar el uso excesivo y abusivo del fuero,

que será aplicable exclusivamente cuando se trate de la comisión de delitos que deriven de los actos públicos del funcionario; es decir, del ejercicio de su función pública, mas sus efectos no alcanzarán para el caso de actos privados del funcionario, como en el caso de que incurra en delitos que no guardan relación alguna con la función pública que desempeña; por tanto, estará sujeto, como cualquier ciudadano de la República, a responder penal y civilmente al cumplimiento de las sanciones y al resarcimiento de los daños ocasionados, sin necesidad de que se realice ningún acto legislativo, pues el fuero constitucional no protegerá a quienes cometan delitos como resultado de sus actos privados o personales.

Es importante señalar que la modificación que se propone alcanza a los funcionarios públicos pertenecientes a cualquiera de los poderes del Estado, pero debiéndose aclarar que, en lo correspondiente al Poder Legislativo, la garantía constitucional de la inviolabilidad del recinto legislativo así como el derecho de los integrantes del Congreso a no ser molestados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, deberá subsistir, pues no es intención del suscrito eliminar de facto la figura del fuero constitucional, contenido en el texto del artículo 61 de la Constitución General de la República, sino más bien acotarla o limitarla en los mismos términos a los casos en que las violaciones legales se circunscriban al ejercicio de sus funciones o de sus cargos públicos, y fuera de éstos, a todos los actos se les llamará privados, aun tratándose de funcionarios públicos y, por ende, quedarán sujetos, y a disposición como cualquier ciudadano de la República, a responder por las violaciones penales o de cualquier índole que hubiesen cometido, sin necesidad de enjuiciamiento previo por el Congreso.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, y en espera de que la presente solicitud merezca la aprobación de ese cuerpo colegiado, solicito atentamente la aprobación del siguiente

**Acuerdo**

**Unico.-** Se acuerda presentar ante el Congreso de la Unión la iniciativa de reforma por modificación al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 111.-** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, cuando éstos sean consecuencia del ejercicio de su función pública, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este

artículo, pero en este supuesto la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

**En ningún caso, salvo cuando se trate del Presidente de la República, se requerirá declaración de procedencia cuando el delito cometido por el funcionario público derive por causas ajenas al ejercicio de su encargo.**

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

.....

.....

.....

....."

Sin otro particular, quedo a sus órdenes para cualquier aclaración.

Atentamente

Monterrey, NL, a 31 octubre de 2002.

Lic. Gregorio Hurtado Lija (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1347, miércoles 8 de octubre de 2003

QUE REFORMA EL PARRAFO SEXTO DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ELECTRICA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALEJANDRO GONZALEZ YAÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESION DEL MARTES 7 DE OCTUBRE DE 2003

Los suscritos, diputados federales a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

## **Exposición de Motivos**

El artículo 27 constitucional, en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960, establece en favor de la nación que corresponde a ella "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".

Esta disposición constitucional tuvo su origen en la nacionalización de la industria eléctrica que se dio el 27 de septiembre de 1960, con ello se dispuso la eliminación de la participación de las empresas privadas en la industria eléctrica,

en virtud de que la actividad industrial la concebían con fines preponderantemente económicos y nunca en la visión de satisfacer una necesidad colectiva que era la electrificación del país.

Ya con la obligación a cargo del Estado de prestar el servicio público de energía eléctrica, éste tuvo que fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad como el organismo que debía prestar el servicio en todo el país, con excepción de la zona centro de la República Mexicana, donde la Compañía de Luz y Fuerza del Centro prestaba el servicio.

Esos dos organismos cumplieron con eficiencia su labor a lo largo de muchos años. Sin embargo, de manera paulatina se fue dejando de reinvertir en el sector y se asfixió financieramente a los organismos.

La Comisión Federal de Electricidad debe pagar anualmente por concepto de aprovechamientos una cantidad sobre el total de sus activos, lo cual representa una enorme sangría. En 2002 pagó por ese concepto 39 mil 982 millones de pesos, y en este año, de enero a junio, ha pagado 20 mil 583 millones de pesos.

Los regímenes neoliberales sostienen la idea de que el Estado no debe ser propietario de empresas públicas. Desde el gobierno de Miguel de la Madrid se han dado los procesos de extinción de las entidades paraestatales; quedan en la actualidad muy pocas. Baste señalar que en la relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal publicada el 14 de agosto de 2003, a la Secretaría de Energía se encuentran sectorizados 10 organismos públicos descentralizados, 5 de los cuales son de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, otro el Instituto Mexicano del Petróleo y por lo que al sector eléctrico corresponde sólo la Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro y el Instituto de Investigaciones Eléctricas.



Estos gobiernos no han tenido la sensibilidad política suficiente para entender que los activos de las empresas paraestatales son parte de la riqueza y el patrimonio de todos los mexicanos.

En la gestión presidencial de Ernesto Zedillo y en la presente se han sometido a la consideración del Congreso iniciativas de reforma de los artículos 27 y 28 constitucionales. En ellas se tiene el propósito de permitir que los particulares intervengan en la generación de energía eléctrica y en su distribución, atentando contra la exclusividad del Estado en la prestación del servicio público.

Estos gobiernos se han empeñado en decir que buscan no la desincorporación o la venta de esos organismos públicos sino, simplemente, abrir al capital privado la construcción y operación de nuevas plantas generadoras de energía.

Eso es a todas luces una gran mentira, ya que no se han preocupado por otorgar a los organismos públicos recursos económicos suficientes que les permitan desarrollarse adecuadamente y construir nuevas plantas.

Ante el embate de las ideas neoliberales y el empeñamiento del gobierno de impulsar reformas estructurales que no son concebidas sino como la forma de malbaratar la riqueza del país, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo somete a su consideración la presente iniciativa de reformas a la parte final del sexto párrafo del artículo 27, que tiene el propósito de ser más categóricos en lo que de suyo la Constitución establece, ya que proponemos que jamás, bajo ninguna condición o modalidad, los particulares puedan obtener permisos para participar en las actividades propias de la industria eléctrica.

Los mexicanos debemos ser muy cuidadosos en la defensa del patrimonio de la nación. No debemos dejarnos embaucar por el canto de las sirenas que señalan que, con una participación de los particulares en el sector eléctrico, el servicio será prestado con mayor eficiencia y más barato.

Debemos tener presentes las experiencias internacionales. Incluso en California, en Estados Unidos de América, la empresa Enron no sólo quebró sino que defraudó a sus accionistas.

Por ello, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo sostiene que, antes que pretender abrir las puertas al capital privado en el sector eléctrico, es mejor inyectar recursos financieros frescos a los organismos públicos que prestan el servicio para que estén en posibilidades de invertir en el desarrollo de nuevas plantas que garanticen a los mexicanos la prestación del servicio público de energía eléctrica de manera eficiente y oportuna.

Compañeras y compañeros legisladores: hoy más que nunca la riqueza de la nación debe seguir siendo de todos.

No permitamos que, con el pretexto de la incapacidad financiera del gobierno, se pierdan la riqueza y el futuro de millones de mexicanos.

Defendamos hoy el patrimonio de todos los mexicanos.

Compañeras y compañeros diputados: por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

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

**Artículo 27.**

...

...

...

...

...

"... 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, **en ningún caso y bajo ninguna circunstancia** se otorgarán concesiones **ni permisos** a los particulares, **sean éstos personas físicas o morales**, y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

...

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los siete días del mes de octubre del año dos mil tres.

Por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo:

**Diputados:** Alejandro González Yáñez (rúbrica), Pedro Vázquez González (rúbrica), Juan Antonio Guajardo Anzaldúa, Joel Padilla Peña (rúbrica), Oscar González Yáñez (rúbrica), Francisco A. Espinosa Ramos (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Octubre 7 de 2003.)

**Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1356, martes 21 de  
octubre de 2003**

**DEL CONGRESO DE JALISCO, QUE REFORMA LOS ARTICULOS 3º Y 31 DE  
LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Honorable Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión No. 66  
Col. El Parque, Palacio Legislativo  
San Lázaro, Del. Venustiano Carranza  
Edificio *D*, Nivel 3  
México, DF, CP 15960**

La Quincuagésima Sexta Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada hoy, aprobó el acuerdo económico número 1092/03, del que le anexo copia para los efectos legales procedentes, mediante el cual se remite iniciativa de ley que reforma los artículos tercero, párrafo primero, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que sea obligatoria la educación media superior en el país.

Por instrucciones de la Directiva de esta honorable soberanía jalisciense, hago de su conocimiento lo anterior en vía de notificación personal y para los efectos legales subsecuentes.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Guadalajara, Jalisco, a 2 de octubre de 2003.

"2003, Año de la Equidad en Jalisco"

Lic. Ricardo Homero Salas Torres (rúbrica)

Oficial Mayor

### **Ciudadanos Diputados:**

**José Guadalupe Madera Godoy**, diputado de la LVI Legislatura del estado de Jalisco, de conformidad con lo establecido en el artículo 28, fracción I, de la Constitución Política del estado de Jalisco, así como en los artículos 85, 88 y 90 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, tengo a bien someter a la consideración de esta H. Representación popular iniciativa de acuerdo económico con proyecto de dictamen, que envía una iniciativa de decreto al Congreso de la Unión para reformar los artículos 3°, primer párrafo, fracciones III y VI, y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

**I**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Política del estado de Jalisco, es facultad de los diputados presentar iniciativas de leyes, decretos y, en su caso, de acuerdo económico, como establece el artículo 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

**II**

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 71, establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los estados.**

**III**

En México, a través de la historia se ha reconocido el valor de la educación pública, laica y gratuita como conquista universal del pueblo, como quedó plasmado en los Constituyentes de 1857 y de 1917, además del movimiento educativo de los años veinte, orientado a la cobertura educativa en todas las comunidades del país.

La educación es el medio fundamental para el desarrollo del individuo en la mejora de su nivel de vida; resulta esencial para la transformación de la sociedad en una más justa; representa la base del desarrollo de la cultura y el crecimiento económico de los países.

#### IV

En nuestro país, el sistema de enseñanza está compuesto por los niveles educativos siguientes: inicial, especial, indígena, preescolar, primaria, secundaria, media superior (bachilleratos y profesional media) y superior (licenciatura y posgrado), donde hasta la fecha, por mandato constitucional, la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria son obligatorias.

El nivel medio superior comprende tres tipos de educación: propedéutica (bachillerato general), propedéutica-terminal (bachillerato especializado o tecnológico) y terminal (profesional medio). Los dos primeros se imparten en las modalidades escolarizada y abierta. La escolarizada atiende generalmente a la población de 16 a 19 años de edad que haya obtenido el certificado de secundaria.

Datos del INEGI dicen que sólo 41 por ciento de la población de entre 16 y 19 años de edad asiste a la escuela. Y, de la población en general, sólo 16.8 por ciento tiene estudios de nivel medio superior.

Por otra parte, desde la perspectiva internacional, según datos actuales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en México 53 por ciento de los jóvenes de entre 25 y 29 años de edad no trabaja ni estudia, lo cual

es el porcentaje más alto después de Turquía y es uno de los países que tiene más déficit en la enseñanza media y superior.

Además, México está situado en el duodécimo lugar de 16 países de Latinoamérica en cuanto a grado de escolaridad.

Así, resulta necesario e imperioso que el actual gobierno asuma su responsabilidad de brindar más educación y de mayor calidad, en respuesta a los niveles de desarrollo que reclama la sociedad que todos queremos tener.

Para lo anterior, resulta necesario fortalecer el marco jurídico e institucional de nuestro sistema educativo nacional.

V

En ese orden de ideas, el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción V:

**"Además de impartir la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, señalados en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior necesarios para el desarrollo de la nación..."**

De tal manera, aumentar las obligaciones del Estado en favor de los ciudadanos no contraviene la garantía de que **"todo individuo tiene derecho a recibir educación"** sino, por el contrario, amplía el universo de los derechos de los individuos a una educación con mayor cobertura.

Actualmente, la Ley de Educación del estado de Jalisco, en su artículo 3°, ha protegido el carácter gratuito y obligatorio de la educación media superior, pues establece: "La educación es un derecho fundamental del ser humano que tiene como propósito su desarrollo integral. La educación primaria, secundaria y media superior tienen carácter obligatorio y gratuito". En su numeral 6° dispone que el gobierno del estado está obligado a prestar y promover servicios educativos con el fin de que la población cursar la educación media superior.

Asimismo, se observa en la Ley de Educación del Gobierno del Distrito Federal que éste tiene la obligación de atender y prestar a todos los habitantes de la entidad educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Sin embargo, no es suficiente que sólo en algunos estados se considere la obligatoriedad de la educación media superior. Resulta necesario el impulso de esta reforma en todas las entidades de la República para el crecimiento simétrico en materia educativa del país.

Sabemos que no es tarea fácil. La infraestructura y tanto los recursos humanos como los materiales de apoyo que se necesitan para la aplicación de esta política obligarían a nuestra sociedad y su gobierno a realizar una inversión considerable y a destinar recursos crecientes para sostenerlos. Empero, indudablemente, los beneficios nos pondrían en una situación de vanguardia en materia de desarrollo social y calidad de vida.

En consecuencia, la presente iniciativa propone que la educación media superior tenga carácter obligatorio y gratuito en todo el territorio nacional, a fin de acrecentar las posibilidades de sostener y profundizar nuestro desarrollo como sociedad y país, así como de participar creativamente en el orden internacional.

El papel fundamental que representa la educación está creciendo en todo el mundo. El acceso a la educación y la culminación de los estudios son factores clave para el desarrollo de los países.

## **VI**

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 88, 94 y 96 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco, someto a la elevada consideración de ustedes, ciudadanos diputados, el siguiente

### **Acuerdo Económico con Proyecto de Dictamen**



**Primero.** La LVI Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco tiene a bien poner a consideración del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo que establece el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciativa de ley que reforma los artículos 3°, primer párrafo, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que sea obligatoria la educación media superior, con la siguiente propuesta de reforma:

**Unico.** Se reforman los artículos 3°, primer párrafo, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3°.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, estados y municipios- impartirá educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y **media superior**. La educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y **media superior** son obligatorias...

I. y II. ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, **media superior** y normal para toda la República.

IV. y V. ...

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, **media superior** y normal, los particulares deberán:

a) y b) ...

VII. y VIII. ...

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y **media superior**.

**Segundo.** Gírese atento oficio a las H. Legislaturas de los Congresos de los estados integrantes de la nación, con la finalidad de que se sumen al proyecto de reformas de los artículos 3° y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar el carácter obligatorio a la educación media superior, planteado por la LVI Legislatura del estado de Jalisco.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

"2003, Año de la Equidad en Jalisco"

Guadalajara, Jalisco, a 2 de octubre de 2003.

Dip. Prof. J. Guadalupe Madera Godoy (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1356, martes 21 de  
octubre de 2003**

**DEL CONGRESO DE JALISCO, QUE REFORMA EL ARTICULO 115, FRACCION  
IV, INCISO C), PARRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Honorable Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión No. 66  
Col. El Parque, Palacio Legislativo  
San Lázaro, Del. Venustiano Carranza  
Edificio *D*, Nivel 3  
México, DF, CP 15960**

La Quincuagésima Sexta Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada hoy, aprobó el acuerdo económico número 1093/03, del que le anexo copia para los efectos legales procedentes, mediante el cual se remite iniciativa de decreto que reforma el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por instrucciones de la Directiva de esta honorable soberanía jalisciense, hago de su conocimiento lo anterior en vía de notificación personal y para los efectos legales subsecuentes.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Guadalajara, Jalisco, a 2 de octubre de 2003.

"2003, Año de la Equidad en Jalisco"

Lic. Ricardo Homero Salas Torres (rúbrica)

Oficial Mayor

### **Ciudadanos Diputados:**

El que suscribe, diputado José Trinidad Muñoz Pérez, con base en la facultad que le otorga la Constitución Política del estado de Jalisco en su artículo 28, fracción I, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo en los artículos 85, 88 y 90, tercer párrafo, somete a la consideración de este H. Congreso iniciativa de acuerdo económico que envía al H. Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual presenta la siguiente

### **Exposición de Motivos**

I. El municipio, dentro de nuestro sistema jurídico-político, es el fundamento de la organización del Estado. Sus orígenes se remontan a la necesidad misma del ser humano de agruparse para trabajar en común y resolver sus necesidades básicas, no sólo desde un aspecto individual sino, ante todo, social.

Muchas son las posturas sobre la naturaleza de esta institución, aunque la mayoría de ellas coincide en que el municipio es una entidad anterior a la existencia misma del Estado como tal; es decir, una realidad social anterior a la ley y que ésta termina por reconocer y regular la estructura social existente.

Sin ser éste el lugar para profundizar sobre los antecedentes del municipio, éste es una realidad presente tanto desde un punto de vista sociológico y político como jurídico.

II. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo define como la base de la división territorial de las entidades federativas y de su organización política y administrativa.

En ese orden de ideas, el municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como propósito la organización de una comunidad en la resolución autónoma de sus problemas y la satisfacción de las necesidades vecinales, a través de un ayuntamiento formado por miembros de dicha municipalidad y elegido de manera directa por sus habitantes.

Aun cuando los elementos que forman esa definición son el resultado de un largo proceso entretendido por cuestiones culturales, políticas y jurídicas, que culmina finalmente en la redacción actual del artículo 115 constitucional, el municipio es una realidad que, a lo largo del devenir histórico de nuestra nación, ha trascendido los conceptos jurídicos que de éste se han elaborado.

De hecho, el municipio constituye la forma de organización más antigua, anterior incluso que los estados, pues las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas españolas en el continente recién conquistado, situación que persistió durante la Colonia y posteriormente en el México independiente.

De esa manera, aunque la primera Constitución federal, de 1824, no hace referencia directa al municipio, los testimonios de esa época no dejan duda sobre la existencia de los mismos, los cuales fueron organizados por los Estados de acuerdo con el modelo adoptado por la Constitución de Cádiz, promulgada en España en 1812.

Esa incongruencia entre lo señalado en el texto constitucional de 1824 y la realidad efectivamente prevaleciente se explica en parte por la novedad del sistema federalista, que adoptado casi de modo íntegro del modelo norteamericano, resultaba extraño para nuestra idiosincrasia e historia.

De ahí la trascendencia del municipio, pues por ser una forma de vida comunitaria que nace desde los orígenes que tenemos como pueblo, ha sobrevivido a los vaivenes políticos, adaptándose a las nuevas circunstancias que el marco legal le

ha impuesto para formar parte armónica del gobierno representativo, democrático y federal.

Hasta la Constitución de 1857 no se menciona expresamente la figura municipal, reservando a cada uno de los estados la reglamentación de la estructura e integración de las municipalidades y los ayuntamientos que los forman.

Por último, en la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, el municipio adquiere la dimensión que actualmente tiene dentro de nuestra organización jurídico-política.

A partir de ese momento se ha profundizado cada vez más sobre la naturaleza, función y atribuciones de los municipios, esfuerzo de reflexión que se ha reflejado en las diversas reformas sufridas por el artículo 115 de la Carta Magna.

Sin embargo, el marco constitucional, como se hace notar en los breves antecedentes expuestos, desde los primeros tiempos de la época independiente ha tenido como espíritu rector la conjugación de dos elementos respecto del ámbito municipal: el reconocimiento de su existencia y el respeto de su autonomía pero, al mismo tiempo, que el ejercicio de esta última se haga en conformidad con las disposiciones emitidas por las Legislaturas estatales, ya que como está planteado por la naturaleza inherente al modo de organización seguido por México, éstas representan el sentir de la población en su conjunto.

III. La autonomía municipal, así como las características de ésta, ha sido tema continuo de debate y lucha política. En ocasiones resultado de un verdadero deseo por aclarar esta cualidad de gobierno, en otras por mero afán retórico, lo cierto es que mucho se ha discutido al respecto, a veces derivándose tesis opuestas.

Algunos tratadistas señalan que dentro de un sistema federal no pueden coexistir dos o más entidades autónomas; otros indican que nada impide la existencia de órganos con autonomía, refiriéndose a las entidades federativas y a los

municipios, ya que existe una diferencia en cuanto a jurisdicción territorial y competencial.

En la actualidad, nadie niega que la autonomía del municipio se refiere exclusivamente a los límites que comprende su superficie territorial, así como que ésta requiere ingresos propios que le permitan cumplir las atribuciones que las disposiciones constitucionales y las propias de la entidad de que forma parte le confieren.

En ese orden de ideas, la autonomía municipal no es un postulado absoluto, pues se inscribe en una situación de relación con el Estado, pues se halla inmerso en una unidad política superior. Por ello se necesita comprender en qué consiste la autonomía municipal -a la que la Constitución mexicana no se refiere directamente, pero se infiere al nombrar el municipio como una entidad libre- para establecer así de modo más claro la interacción a que está sujeto con relación al estado y a la Federación.

De acuerdo con el consenso general, la autonomía del municipio comprende tres aspectos fundamentales:

- a) El político, entendido como la capacidad jurídica para, de manera democrática, elegir a los ciudadanos que habrán de fungir como miembros del ayuntamiento, sin que otro poder o nivel de gobierno pueda designarlos o violar la decisión popular;
- b) El administrativo, como la facultad para resolver los asuntos propios de la comunidad -su organización interna y la prestación de los servicios públicos, entre otros-, así como la capacidad de reglamentar dichos aspectos; y
- c) El financiero; es decir, la capacidad del municipio de tener recursos propios derivados de renglones tributarios específicos, así como la libre disposición de su hacienda y de su patrimonio.

Todos los aspectos anteriores se encuentran plasmados en el contenido del artículo 115 constitucional, la cual señala que los mismos se ejercerán sujetos a las disposiciones que

emitan las Legislaturas estatales y siempre que éstas no contradigan los dispositivos de la Ley Suprema.

IV. Dado que la ratio de la presente iniciativa incide en el aspecto de la autonomía financiera, habré de referirme con más profundidad a este tema.

La autonomía en el ámbito financiero implica dos aspectos, indisolublemente unidos para la consecución de las atribuciones de este orden de gobierno: la necesidad de recursos económicos y su aplicación a los distintos rubros de la actividad administrativa y política municipales.

En cuanto al primer aspecto de la autonomía financiera, la Constitución mexicana establece que la *hacienda municipal* -entendida como el conjunto de ingresos y de bienes patrimoniales de la comuna- se formará de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, desglosando la fracción IV del artículo en comento cuáles serán dichas contribuciones.

Por otro lado, en cuanto al destino de dichos recursos, una vez aprobadas por las Legislaturas estatales las fuentes impositivas de donde podrán recabarse, la Constitución indica que los municipios administrarán libremente su hacienda, mediante la aprobación por el cuerpo colegiado de regidores, del Presupuesto de Egresos, instrumento donde se establecen los montos que habrán de destinarse a cubrir las distintas partidas.

Como se ha sustentado a lo largo de esta exposición de motivos, nunca fue el propósito del Constituyente originario o permanente que la autonomía municipal se llevase a cabo de manera absoluta o arbitraria, pues ello implicaría una trasgresión del sistema jurídico-político de la República.

La cuestión financiera no ha sido la excepción. La intervención de las Legislaturas en este aspecto siempre se ha considerado conveniente para mantener los principios que rigen la vida constitucional.



En cuanto a la captación de ingresos por parte de los municipios, el constitucionalismo mexicano señala claramente que la materia impositiva derivará de normas generales, abstractas, impersonales y coercitivas, características todas éstas de una ley. Por ello, dado que los municipios carecen de facultades legislativas en sentido formal, la actuación de los Congresos estatales en la aprobación de las leyes de ingresos se impone necesaria.

De igual manera, corresponde a las Legislaturas de las entidades federativas la revisión de las cuentas públicas de los municipios, para verificar la exacta aplicación del gasto público y la sanción en caso de irregularidades.

Como se observa, la autonomía financiera de los municipios jamás ha sido ejercida de forma absoluta, por lo que éste no es de ninguna manera un concepto inmutable.

V. El derecho, que se concreta mediante una serie de normas que regulan la vida del hombre en sociedad y las instituciones creadas para satisfacer las necesidades colectivas en la búsqueda del bien común, es una realidad dinámica, que se nutre de los acontecimientos vigentes, así como de las expectativas y los valores sociales que en determinada época se consideran indispensables para la realización de un proyecto común de nación.

De lo contrario, si los conceptos jurídicos fueran estáticos, se corre el riesgo de que la realidad social rebase la realidad jurídica, convirtiéndose esta última en un conjunto de disposiciones anquilosadas que no cumplen la función para la cual fueron expedidas en un principio.

En la actualidad, uno de los criterios fundamentales que deben orientar el ejercicio público y que por ese motivo debe reflejarse en el marco legal, es la racionalidad en la aplicación de los recursos públicos.

El manejo inadecuado del dinero proveniente de los ciudadanos lesiona gravemente la credibilidad de las instituciones públicas y socava los fundamentos

del sistema de organización democrática, no sólo cuando de manera totalmente ilícita el erario es destinado a fines indebidos sino, ante todo, cuando se utiliza el propio marco legal para justificar y solapar acciones contrarias a la honestidad que debe regir la utilización del erario por parte de los funcionarios, ya que el manejo transparente de los recursos y el destino adecuado de éstos dependen en gran medida de las decisiones y acciones que esos servidores implanten.

Sin duda, la retribución que reciben los servidores públicos es una constante en la inconformidad ciudadana, que no cuestiona el hecho de que reciban una remuneración justa por la labor que desempeñan, sino que se asignen sueldos desproporcionados con la tarea que realizan y que, en el peor de los casos, no son congruentes con los resultados que demanda de ellos la ciudadanía.

Sobre todo en los ayuntamientos, en aras de una concepción malentendida de la autonomía financiera a que nos hemos referido, ha sido frecuente -más de lo tolerable- que dicho cuerpo colegiado se asigne sueldos que demuestran sólo un interés personal desmedido y que contrasta con la situación económica por la que atraviesan las personas de dichas municipalidades.

La sociedad demanda la racionalidad en la administración del erario público, aplicando los recursos a las áreas que más lo necesiten y actuando con mesura en lo concerniente a la remuneración que los mismos servidores reciben.

VI. La autonomía financiera para la aprobación del Presupuesto de Egresos de los ayuntamientos, que hasta el momento incluye la asignación de los sueldos de sus servidores públicos, debe ser replanteada, pues la situación predominante que se ha señalado exige una clarificación de ese precepto constitucional, de manera que sin atentar contra el espíritu del propio Constituyente, se proponga una solución que, en un contexto de derecho, vaya acorde con los hechos vigentes que tienen que regularse.

En este sentido, la iniciativa que hoy se presenta propone que las Legislaturas estatales emitan las disposiciones a que deban sujetarse los ayuntamientos en materia del monto de los salarios de los servidores públicos.

Lo anterior no viola de ninguna manera la autonomía municipal, principal razón que muchos puristas alzarán como objeción a la propuesta.

En primer lugar, porque la autonomía financiera del ayuntamiento, en lo que a la aprobación del presupuesto se refiere, tiene como contenido teleológico la satisfacción de las necesidades comunitarias, pues nadie mejor que el ayuntamiento, como el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos, para saber cuáles son los aspectos prioritarios en que se debe gastar el dinero.

En tal sentido, la remuneración de los servidores públicos no constituye un elemento esencial de dicha autonomía, ya que no afecta la facultad del ayuntamiento para realizar de manera independiente sus atribuciones en favor de los habitantes de la municipalidad, más aún, los sueldos desproporcionados merman la capacidad del erario para solucionar los rezagos por los que atraviesa la mayoría de los municipios del país.

En segundo término, lo que se propone no es en modo alguno extraño a la historia constitucional del municipio. Con anterioridad a las reformas del artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983, los presupuestos de egresos, al igual que la Ley de Ingresos, debían ser aprobados por las Legislaturas locales, lo cual ciertamente provocó excesos e intromisiones desmedidos en la libertad del ayuntamiento para decidir cómo aplicar su gasto.

Sin embargo, como se explicaba, la emisión de disposiciones en materia de sueldos en nada disminuye la libertad del ayuntamiento. Por el contrario, fortalece el verdadero cumplimiento de esta atribución acorde con su propósito eminentemente social.

Los Congresos estatales, desde el inicio de la vida constitucional mexicana, han actuado como el punto de equilibrio de la relación entre los poderes, de los cuales el municipio forma parte integral para el verdadero funcionamiento del sistema federalista, por lo que no es extraño jurídica, política ni socialmente que el Poder Legislativo asuma esa atribución.

El municipio es autónomo en la medida en que dicha autonomía contribuya a reafirmar la importancia de esta institución para resolver las necesidades de sus habitantes.

Debemos recordar que cualquier concepto jurídico no tiene una razón de ser en sí mismo sino, igual que todo el sistema jurídico, su creación obedece a garantizar la organización armónica de la sociedad y el desarrollo pleno de los gobernados.

Con la iniciativa propuesta se espera generar desde el ámbito constitucional una cultura de racionalidad de sueldos, para las Legislaturas asuman el costo de actuar en contrario.

Por lo anteriormente expuesto, con base en la facultad para iniciar leyes o decretos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a las Legislaturas de los estados en el artículo 71, fracción II, presento el siguiente punto de

### **Acuerdo Económico**

**Unico.** Gírese atento oficio al H. Congreso de la Unión, adjuntando la exposición de motivos que precede a este acuerdo, a efecto de que se le remita iniciativa de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el texto siguiente:

**Iniciativa de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Unico.** Se reforma el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115. ...**

I. a III. ...

IV. ...

a) y b) ...

c) ...

Las Legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles pero, en materia de sueldos de sus servidores públicos, deberán ajustarse al monto y las disposiciones que emitan las Legislaturas de los estados conforme a la ley.

...

V. a VIII. ...

**Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2004, previa su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Envíese el presente decreto a las Legislaturas estatales para el procedimiento de aprobación constitucional.

Atentamente

Guadalajara, Jalisco, a 2 de octubre de 2003.

Dip. José Trinidad Muñoz Pérez (rúbrica)



## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1357, miércoles 22 de octubre de 2003

DE ADICION AL ARTICULO 4º DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SOBRE DERECHO A LA ALIMENTACION, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS ANTONIO RAMIREZ PINEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESION DEL MARTES 21 DE OCTUBRE DE 2003

Luis Antonio Ramírez Pineda, diputado federal ante la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me concede la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a promover la presente iniciativa para adicionar al artículo 4º de la Constitución un párrafo cuarto que eleve a la categoría de garantía constitucional el derecho que tienen los mexicanos a alcanzar una alimentación sana, adecuada y suficiente, con fundamento en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Nuestra Constitución, producto de la más importante y trascendente eclosión social de nuestra historia, fue la primera que en el mundo reconoció la prevalencia del interés público sobre el privado, y también la primera que, en función de ese interés, estableció claras y firmes regulaciones a la economía nacional, y dispuso medidas especiales de protección y defensa de las clases y sectores sociales mayoritarios más débiles y desprotegidos.

La iniciativa que aquí presento se inserta en esa misma línea ideológica del Constituyente de 1917, y se ciñe al carácter dinámico y de permanente actualización que su artículo 135 le confiere a la Constitución para que, preservando siempre sus principios torales, se ajuste constantemente a la evolución y a los necesarios cambios y nuevos escenarios de la vida nacional.

Me motiva en esta iniciativa, mi compromiso con ese objetivo fundamental de nuestra historia que es la justicia social, en su vertiente más comprometida, que es

la lucha contra la pobreza y el hambre de nuestro pueblo. Me mueven también profundas convicciones nacionalistas que aspiran a una patria próspera, fuerte, independiente y soberana.

Estas son las razones que, en esta hora decisiva de la vida nacional e internacional, me llevan a proponer una adición al texto constitucional, que busca enriquecer los contenidos sociales de su artículo 4º vigente.

Me refiero al derecho de nuestro pueblo, lo mismo que el de todos los pueblos del mundo, a que, al organizarse y subordinarse en repúblicas independientes y justas, tengan asegurado el acceso a una alimentación decorosa, sana y suficiente para cubrir sus necesidades alimentarias básicas, garantizar su salud y permitir el pleno desarrollo de sus potencialidades físicas y mentales.

En su permanente esfuerzo por construir una nación cada día más justa y más próspera, nuestro pueblo ha logrado crear las bases materiales, tecnológicas e institucionales que le permiten hoy garantizar la alimentación de todos los mexicanos.

Como lo constatan los organismos internacionales especializados, México se encuentra hoy entre los países que producen suficientes alimentos o tienen la capacidad económica para importar lo que no puede producir. Pese a ello, las estadísticas oficiales nos indican que el 24.2% de los mexicanos; es decir, algo más de 25 millones de personas, sufren "pobreza alimentaria", un eufemismo burocrático que maquilla pero no oculta el hambre que hoy padece cada día uno de cada cuatro mexicanos.

Esta situación es una intolerable anomalía del sistema que actualmente rige la distribución de la riqueza nacional.

Sin embargo, en lugar de aliviar o corregir esta anomalía, los responsables del gobierno la agravan cada día con actitudes y omisiones que abandonan el campo y ponen nuestro mercado interior al servicio de voraces apetitos transnacionales,



que de manera desleal e impune arruinan y frustran el esfuerzo productivo de los campesinos y demás productores mexicanos de alimentos.

La presente iniciativa se inserta por tanto en la lucha de los campesinos y del pueblo mexicano por retomar el dinamismo y la vitalidad de nuestro sistema productivo y de distribución de alimentos, y recordar a los gobernantes, por la vía del mandato constitucional, sus obligaciones fundamentales pertinentes.

Vivimos hoy en el mundo un intenso e inédito proceso de integración de las naciones, sus economías y, sobre todo, sus mercados. Este proceso, facilitado por el sorprendente desarrollo de las tecnologías de la comunicación y la informática, es en esencia el fenómeno que llamamos "globalización"; un fenómeno del cual ciertamente no podemos ni queremos aislarnos ni quedarnos a un lado. Al contrario, creo que México debe y necesita participar en esa integración, pero no de manera subordinada o a costa de nuestros intereses y derechos fundamentales, menos al precio de nuestra dignidad de país independiente y soberano. Debemos ir a la globalización, pero con nuestra propia propuesta y con nuestra propia estrategia.

Creemos que el camino adecuado es el de la multilateralidad y el del fortalecimiento de las instituciones y la normatividad internacional que respondan de verdad a los intereses de la gran mayoría de naciones, especialmente de los países pobres y en vías de desarrollo, y no sólo a los de los países poderosos y hegemónicos.

La lucha contra el hambre que encabezan las Naciones Unidas y la FAO es un campo propicio para hacer sentir la presencia y el liderazgo solidarios de México.

Hay sobre la materia una abundante y consistente base jurídica que tiene su origen señero en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En su artículo 25.1, esta declaración dice: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida que le asegure, tanto a él como a su familia, la salud y el bienestar, y en

especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios..."

El 23 de marzo de 1981, el Senado de la República ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. El artículo 11.1 de ese pacto señala que "los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda; y a una mejora continua de las condiciones de existencia..."

Particularmente importante para comprender los alcances de la iniciativa que presento es el artículo 11.2 de este pacto, el cual señala claramente que "los Estados parte en el presente pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan".

Nuestro país ha ratificado también y, por lo tanto, ha conferido rango constitucional a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada el 2 de mayo de 1948, y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969. Ambos instrumentos internacionales se refieren de manera muy destacada al derecho a la alimentación. En el artículo 12, sobre Derecho a la Alimentación, del protocolo adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se adoptó el 17 de noviembre de 1988, denominado "Protocolo de San Salvador", se

señala lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual..."

Entre las normas y compromisos internacionales relativos a la alimentación, debo mencionar de manera muy especial la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, adoptada por el pleno de las Naciones Unidas el 16 de noviembre de 1974, a la que México se adhirió poco después. En materia de alimentación éste es el instrumento jurídico internacional más relevante, pues expresa la preocupación mundial sobre los cada vez más graves problemas del hambre y la malnutrición. La declaración entera es una grave acusación contra los países que no cooperan lo suficiente para erradicar este flagelo que castiga a la humanidad. Sólo quiero mencionar el artículo 1º, que dice: "Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad de alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común a todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda..."

Todas las naciones del mundo, incluido nuestro país, convocadas por las Naciones Unidas, se reunieron en Roma en 1996, en la Primera Cumbre Mundial sobre el Hambre. Al término de sus deliberaciones, la cumbre se fijó como meta reducir, para el año 2015, a 400 millones los 815 millones que al momento de la cumbre padecían hambre. Sin embargo, en la siguiente cumbre del 2002 se constató que esa meta estaba muy lejos de lograrse y que seis años después de haberla asumido, la comunidad internacional se informaba el pasado 16 de octubre, en palabras del señor Jean Ziegler, relator especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, que el número de personas con problemas de malnutrición aumentó el año pasado a 840 millones en el mundo,

pese al incremento de la producción agrícola y el compromiso mundial de reducir a la mitad el número de hambrientos para el año 2015.

Ante este sombrío panorama, la FAO ha creado el Grupo de Trabajo Intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. El Gtig constituye un órgano auxiliar del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) y habrá de terminar su labor dentro de un periodo de dos años.

La iniciativa que aquí presento responde a esta iniciativa de la FAO y busca poner a México a la vanguardia de los países que luchan solidariamente por erradicar de la faz de la tierra el flagelo del hambre y la malnutrición.

No es la primera vez que se formula una iniciativa como la presente. Se ha hecho en el pasado en reiteradas ocasiones, en ambas soberanías, sin que se encontrara el justo eco y seguimiento que merecían. Las iniciativas de los senadores Heladio Ramírez López, Yolanda González Hernández y Arely Madrid Tovilla, entre otros, son un claro ejemplo de estas desafortunadas omisiones.

La débil conciencia de este drama social ha impedido a México incorporar de manera directa en su Constitución el derecho de los mexicanos a la alimentación, más allá de los diversos compromisos y tratados internacionales suscritos y que hacen reconocimiento de ese derecho.

De acuerdo con los principios elementales del derecho constitucional, en general, las Constituciones tienen dos apartados fundamentales en su estructura: la parte dogmática que precisa las garantías que el Estado reconoce a los gobernados como individuos, así como aquellas que benefician a grupos o sectores, y la parte denominada orgánica que establece las instituciones del Estado y la distribución de sus funciones.

Bajo esta perspectiva, es sobremanera conveniente que en la Constitución aparezcan la totalidad de las garantías individuales y sociales que protege nuestro sistema jurídico, mismas que se identifican, en este aspecto, con los derechos humanos. Por tanto, no solamente resulta útil, sino necesario, incluir con precisión este derecho para que exista congruencia con los pactos internacionales suscritos o aceptados por México.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, resulta jurídicamente procedente y socialmente necesaria la inclusión del derecho a la alimentación como garantía individual en el cuerpo de nuestra Constitución, y según mi criterio personal, debe ser en el artículo 4º, paralelamente al derecho a la salud, ya que existe una estrecha y complementaria correlación entre estas dos garantías de la persona humana.

Por lo expuesto y fundado, me permito poner a la elevada consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Artículo Unico:** Se adiciona al artículo 4º constitucional un párrafo cuarto, recorriéndose los actuales párrafos 4, 5, 6, 7 y 8, que pasan a ser, en consecuencia, 5, 6, 7, 8 y 9, respectivamente, para quedar como sigue:

#### **Artículo 4º.** El varón y la mujer...

Toda persona tiene derecho a decidir...

Toda persona tiene derecho...

Todos los mexicanos tienen derecho a una alimentación sana y suficiente para garantizar su existencia y su pleno desarrollo físico y mental. El Estado proveerá lo necesario y tomará las providencias pertinentes, estableciendo políticas públicas que atiendan esta garantía con prioridad sobre otras necesidades colectivas.

Toda persona tiene derecho...

Toda familia tiene derecho...

Los niños y las niñas...

Los ascendientes, tutores y custodios...

El Estado otorgará...

### **Transitorio**

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

Este Congreso deberá abocarse de manera inmediata a la elaboración de la legislación secundaria que permita hacer efectiva la garantía que establece esta ley.

Palacio de San Lázaro, a 21 de octubre de 2003.

Dip. Luis Antonio Ramírez Pineda (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Octubre 21 de 2003.)

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1359, viernes 24 de octubre de 2003

QUE REFORMA EL ARTICULO 25 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ECONOMICA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSE ANTONIO CABELLO GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL JUEVES 23 DE OCTUBRE DE 2003

El que suscribe, diputado José Antonio Cabello Gil, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto que reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo segundo, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa nuestro proyecto nacional. Es a la vez norma y programa que deriva del proceso histórico del México independiente. Refleja un hilo conductor, que va de los Sentimientos de la Nación a la Constitución de 1824, a la de 1857 y hasta la de 1917. Las tres grandes Constituciones emanan de grandes momentos históricos, de las tres revoluciones que explican el momento actual de México: la de Independencia, la de Reforma y la Revolución Mexicana.

La Carta Magna actual es síntesis de un proceso acumulativo, que tiene como elementos fundamentales el liberalismo de la Constitución de 1857 y el constitucionalismo social de vanguardia de 1917. Una se superpone a la anterior, modificándola en aspectos fundamentales.

Las importantes reformas que se han dado durante el siglo XX conforman a nuestro país con una estructura jurídica de democracia social avanzada. Es cierto que existe una brecha entre aspectos importantes de la realidad y nuestras aspiraciones, pero es una Constitución que ha servido para orientar cambios, recoger reclamos y necesidades y para adecuarnos a las circunstancias del país y del mundo. Preserva su vigencia porque ha sido dinámica y no estática y, con gran sabiduría en su artículo 135, prevé la forma legítima para su transformación.

El llamado "capítulo económico" de la Constitución no está, como en otras Constituciones de reciente promulgación, en un capítulo propiamente hablando, sino que sus disposiciones están dispersas a lo largo de la Carta Magna. Este capítulo económico se puede clasificar en tres vertientes:

a) La parte medular sustantiva del "capítulo económico." El proyecto económico se expresa, como embrión, en los artículos que en el texto originario sustentan el constitucionalismo social y un "esbozo" del papel rector del Estado, el 27, el 28, el 123, el 131, el 31 (fracción IV) y el 134. A estos artículos hay que agregar, de manera fundamental, la reforma realizada en 1983, que promulgó los nuevos artículos 25 y 26, que recogen la evolución del desarrollo económico y del Estado mexicano de más de medio siglo de consolidación.

b) Las disposiciones que se refieren a aspectos de política económica-social que conformaron la vertiente mexicana del Estado de bienestar y que los nuevos enfoques teóricos vinculan indisolublemente con la estrategia de desarrollo en sentido integral; es decir, la educación a lo largo de la vida (artículos 3° y 123), la salud (artículo 4°), la seguridad social (artículo 123) y la vivienda (artículos 4° y 123).

c) Las disposiciones orgánicas, relacionadas con las facultades del Ejecutivo y el Legislativo que norman los principales instrumentos para actuar en materia económica: el Presupuesto, la Ley de Ingresos, la deuda pública, las importantes



facultades del control del Legislativo en la Cuenta Pública (artículos 73-75) y el nuevo artículo 79, que crea la entidad de fiscalización superior.

En este campo están también las facultades exclusivas del Legislativo federal para legislar en materia económica, como servicios financieros, inversión extranjera, etcétera. Otro aspecto orgánico se refiere a las normas que definen las relaciones y facultades en materia económica y hacendaria entre los tres órdenes de gobierno, por cierto, todavía muy incompletas, incluyendo las recientes reformas al artículo 115, que precisan las facultades hacendarias del municipio.

Este conjunto de disposiciones sustentan, en lo fundamental, un proyecto económico vigente y moderno, sujeto a algunas posibles adecuaciones, y que me referiré a una de ellas en sus principales rasgos.

La organización de la actividad económica del Estado mexicano ha sido producto de una evolución histórica que culmina en la década de los ochenta, específicamente en 1983, año en que se incorpora a nivel de la carta fundamental un marco regulatorio económico expreso estableciendo tres paradigmas esenciales: economía mixta, rectoría estatal y planeación democrática, que se constituyen en los pilares en torno a los cuales se desarrolla la legislación en esta materia.

En efecto, en el artículo 25 se reconoce a la economía mixta bajo rectoría estatal, con lo cual los sectores sociales y privados adquieren un reconocimiento pleno para participar en las tareas del desarrollo económico y social, existencia que había estado presente empíricamente desde la promulgación de la carta de Querétaro.

La *rectoría estatal*, que deriva originalmente del artículo 27 y que se actualiza en los artículos 25 y 26, implica que el Estado tiene a su cargo la dirección y orientación del desarrollo económico y social del país, responsabilidad que en algunos rubros es exclusiva -titularidad pública exclusiva en recursos naturales no

renovables y funciones estratégicas no compartidas- y, en otras, que comparte con los sectores social y privado.

El artículo 25 refiere la atribución del Estado para planear, conducir y orientar la actividad económica nacional y para regular y fomentar las actividades que demande el interés general en un marco de libertades. Señala asimismo la concurrencia de los sectores público, social y privado en el logro de los propósitos generales de desarrollo nacional, sujetándose al principio de legalidad, definiendo el marco de la llamada economía mixta.

Los trascendentales cambios de los años ochenta propiciaron una crisis en el enfoque de los modelos económicos, que ha originado en los últimos años la necesidad de construir un nuevo paradigma para el desarrollo de las sociedades. Esta etapa histórica de búsqueda de respuestas en la economía es también una realidad en el país; sin embargo, parece hoy más urgente en México diseñar un sistema para la democracia que debatir un programa económico. Empero hay que recordar que el desarrollo socioeconómico es tarea esencial del Estado y objeto de las normas de derecho.

Respecto del Estado mexicano, su desarrollo posrevolucionario está caracterizado por una presencia fuerte en la sociedad: El centralismo fue una reacción al periodo de inestabilidad política que se sucedieron en el país a lo largo del siglo XIX. Después de lograr su independencia de España, en México y los demás países de América Latina se establecieron primitivas "democracias" inspiradas en el modelo de Estados Unidos, pero éstas fracasaron en corto tiempo. La rivalidad política desatada entre caudillos degeneró en guerras civiles abiertas. La paz se logró sólo al imponerse dictaduras (Porfirio Díaz). A este respecto, la centralización era una condición vital para consolidar el Estado nación.

La industrialización y la urbanización experimentadas a comienzos del siglo veinte produjeron cambios en el entorno político. En teoría, estas tendencias exigirían la descentralización del poder ya que sus requisitos inherentes hacen que una

economía moderna distribuya los recursos políticos y las capacidades afines a una amplia gama de individuos, grupos y organizaciones. Los gremios empresariales, sindicatos obreros y otros intereses económicos exigen todos participar en el gobierno.

Los campesinos, otrora dominados por los terratenientes, migran a las ciudades, donde se convierten en las clases bajas urbanas, organizadas y situadas con más ventaja para ejercer presión sobre la estructura de poder existente.

La participación política, la que inicialmente sólo ejercían las elites tradicionales, se extendió en un intento de hacerle frente al surgimiento de la clase media y los sindicatos.

En México, los dirigentes políticos reconocieron el valor político de las organizaciones proletarias y se apoderaron de ellas. Dado que el mismo gobierno era una fuente de poder económico, los grupos políticos entraron en pugna para adueñarse de él.

Eran comunes las intervenciones militares durante este periodo, en que el poder armado entraba en escena en calidad de agente de las fuerzas civiles para derrocar al presidente del momento y reemplazarlo con otro de su mayor agrado.

Actualmente, tiene una composición política que obliga a suponer que los tiempos del autoritarismo están en transición hacia una redefinición en el ejercicio del poder. Además, a partir de la nueva composición política, la promulgación de normas destinadas a regular las actividades económicas de los mexicanos se ciernen más complejas y existe una oferta diversificada de opiniones de los sectores sociales, partidos políticos, cámaras y asociaciones industriales, etcétera.

En este sentido, desde hace algún tiempo, se ha venido señalando que en un esquema político-social distinto del actual se plasmó la tesis de la intervención estatal a nivel constitucional; esto es, cuando en 1982 al reformarse los artículos 25, 26 y 28 se dio en calificar como "capítulo económico" a una serie de

disposiciones que tenían que ver con ciertos procesos económicos, como la planeación, los monopolios y las áreas económicas estratégicas y prioritarias.

En ése se afirmaba que se propició más un fenómeno de acotar a la intervención de Estado, como había venido entendiéndose en los años setenta, esto es un crecimiento indiscriminado de estructuras y actividades directas, indiscriminado por medio de la llamada "rectoría estatal".

Cuando se lee el artículo 25 de la Constitución, en el concepto de rectoría estatal vemos que se deslindan dos grandes grupos de competencias para el Estado en materia económica: a) un primer grupo que comprende las de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, y otro, b) que incluye las de regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

La existencia de una "Teoría del Estado" guarda cierta correlación con la existencia de una "Teoría de la Constitución". Los norteamericanos han hecho del sentimiento constitucional un dogma práctico, el concepto de Estado no ha merecido sus mayores esfuerzos y el término (*State*) se ha reservado para designar a cada una de las unidades políticas que forman la Federación, reservándose el vocablo *government* para designar aquello a lo que nosotros denominamos como Gobierno Federal.

En el caso de México, la Constitución no establece de manera clara, los alcances y el contenido del término Estado, pues mientras en el Artículo 3 se refiere al Estado compuesto por el gobierno federal, estatal y municipal, en el Artículo 25 no se hace esta distinción. Pero, sin duda que el Estado se compone de elementos materiales, como el pueblo y el territorio, definido formalmente, y de elementos abstractos, el gobierno con todos sus ordenes (federal, estatal y municipal para el caso de México), el bien público y el ordenamiento jurídico, definidos también formalmente.

El papel real del Estado es inseparable de quienes efectivamente lo encarnan y lo operan; es decir, no sólo los dirigentes políticos propiamente dichos, sino también y sobre todo el cuerpo burocrático. En todo sistema político, el gobierno incluye siempre dos órdenes de acción, política y administrativa, que se diferencian y se asocian en distintos grados.

El orden de acción política, en el cual nos centraremos, está situado al nivel de la formulación y ejecución de las decisiones que interesan a la sociedad global y a sus principales divisiones y componentes, requisitos que sin duda están integrados en los órdenes estatal y municipal de gobierno; y no se diga pues del orden administrativo de estos mismos ámbitos de gobierno, que en conjunto con el orden federal de gobierno son una parte que integran al Estado.

El federalismo mexicano es un federalismo sui géneris, que partió de una realidad política en la que no había realmente entidades federativas, materia y sujetos del pacto federal. Además, hay que agregar el hecho de que el federalismo mexicano ha estado subordinado al peso enorme del presidencialismo (forma de centralismo político y económico) que quita a los estados e incluso a los municipios funciones, tareas y recursos que les corresponden.

Así, nuestro federalismo ha sido siempre una ficción jurídica y política que deberá terminar para convertirse en una realidad viva y actuante.

Por otra parte, es necesario recordar lo dicho en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que el Estado es el rector y promotor de la actividad económica en México.

Entre otras cosas, el artículo 25 de la Constitución dice: "Compete al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral... mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución. El

Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

Este texto habla ya de una situación que al no estar definida claramente, puede condicionar lo que los municipios e incluso las entidades federativas puedan hacer en materia de desarrollo económico.

Ciertamente, no estamos pidiendo que los estados o municipios asuman funciones de rectoría económica y que, por tanto, puedan decidir individualmente asuntos de esa naturaleza (tipo de cambio o la emisión de moneda, por ejemplo). No.

Se reconoce evidentemente que estas y muchas otras funciones propias de la actividad económica nacional necesariamente deberán ser asuntos de competencia federal. No obstante, no deja de extrañar que en todo el texto del artículo 25 constitucional no se haga ninguna referencia al papel de promotor del desarrollo económico de sus respectivas comunidades que deben tener y que de hecho tienen -en coordinación con la Federación- los estados y municipios, mientras que sí se hace referencia al sector privado y social.

Cabe destacar que este artículo fue reformado el mismo día de la reforma municipal del 3 de febrero de 1983, dejándose pasar -en aquel entonces y en la reciente reforma al artículo 115- una buena oportunidad para establecer de manera expresa, la labor de los municipios de promover el desarrollo económico de sus comunidades, cosa que de hecho realizan actualmente.

En este contexto, resultaría oportuno promover una reforma constitucional al artículo 25 para prever sin duda alguna, la obligación y competencia de las entidades federativas y de los municipios, en su actividad como promotores del desarrollo económico de sus respectivas comunidades.

El que se considere explícitamente a los órdenes de gobierno estatal y municipal, como sujetos promotores e impulsores del desarrollo socioeconómico del país, es

generar un enfoque de economía política, que es el que aquí se sustenta, y que implica no solamente la discusión sobre reasignación de recursos entre factores (capital y trabajo) o agentes de la producción (Estado -gobiernos federal, estatal y municipal- y sectores privado y sector social).

Retomar la perspectiva de la economía política, con esta iniciativa que hoy se presenta, implica el análisis y la búsqueda de mecanismos de incidencia sobre las formas de regulación de las relaciones sociales, con el fin de reestructurar las condiciones de producción y de distribución de la riqueza, no sólo las del mercado. Ello contribuirá a recentrar las políticas de desarrollo no sólo en el funcionamiento de los mercados sino también en el de la sociedad.

Lo anterior también supone un tipo distinto de articulación entre las políticas económicas y sociales, así como sobre la integración de políticas generales de desarrollo. Es decir, el enfoque de la iniciativa puede favorecer la construcción de alternativas, al considerar las causas de las disparidades entre las diversas entidades y municipios, como producto de las propias relaciones económicas, sociales y políticas diferenciadas entre tales órdenes de gobierno y no sólo como resultado de circunstancias unívocas o "nacionales".

Por consiguiente, es posible que se ofrezcan políticas alternativas pero concordantes con lineamientos nacionales para buscar reducir desigualdades y fortalecer la capacidad de desarrollo de las entidades y municipios, que evidentemente incluya y establezca prioridades, pero no se circunscriba a visiones centralistas. Además, la iniciativa reconocerá formas de producción alternativas al interior y frente al sistema económico.

Asimismo, la iniciativa busca en forma implícita el fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional. Es un marco institucional para distribuir capacidades públicas, recursos y

oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales y culturales de los miembros de la Unión.

Los órganos del poder público tienen que ser partícipes de la renovación de un federalismo que impulse el desarrollo nacional, regional, permanente y sustentable, propiciando el desarrollo equitativo entre todos los miembros de la Federación, a partir de la instrumentación de políticas efectivas tendientes a minimizar las disparidades regionales, garantizando el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos y potencialidades naturales de cada región, ordenándolos en función de un desarrollo económico propio, concurrente y complementario al de la nación en su conjunto.

Por otra parte, la presente iniciativa, pretende evitar, en detrimento de nuestro Estado de derecho, una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo.

Es decir, el legislador ordinario, no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del Poder Constituyente y se sitúa funcionalmente a su mismo plan.

Es preciso señalar que el legislador ordinario no debe intentar en ningún modo constituir una interpretación auténtica, esto es, una interpretación dotada del mismo valor que el texto interpretado, y esto, por la sencilla razón de que no es lo mismo el Poder Legislativo que el Poder Constituyente.

En razón de lo anterior, resulta pertinente que los preceptos fundamentales contenidos en la Ley Suprema, sean definidos por la propia preceptiva constitucional, con la finalidad de que el alcance, contenido y consecuencias que



se desprenden de ellos, no sean interpretados en uno u otro sentido por el legislador ordinario, en las normas que al respecto dicte.

Como ejemplo de la importancia de que las normas constitucionales establezcan definiciones, se tiene la descripción que del concepto de democracia, lleva a cabo el artículo 3° de la Constitución federal.

Por lo antes fundado y expuesto, me permito someter a la elevada consideración de esta H. soberanía la siguiente

**Iniciativa de decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Unico.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 25. ...**

**La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en los términos dispuestos en esta Constitución,** planearán, conducirán, coordinarán y orientarán la actividad económica nacional, y llevarán a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la misma.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 23 de octubre de 2003.

Dip. José Antonio Cabello Gil (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Octubre 23 de 2003.)

# Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1364, viernes 31 de octubre de 2003

QUE REFORMA EL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 1º DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EVITAR LA DISCRIMINACION HACIA LAS PERSONAS ZURDAS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER BRAVO CARBAJAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESION DEL JUEVES 30 DE OCTUBRE DE 2003

El suscrito Diputado Federal Francisco Javier Bravo Carbajal, Integrante 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, así como en los artículos 55 fracción II, 56, 62, y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento la siguiente iniciativa de adición al tercer párrafo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo las siguientes

## **Consideraciones**

Presento ante esta soberanía iniciativa de adición al artículo 1º, de las garantías individuales, de nuestra Carta Magna.

La noción de garantía es entendida como la consagración de un derecho, derechos naturales inherentes al ser humano, anteriores y superiores que el Estado reconoce, como lo es garantía económico-social y cultural, ante ello tenemos actualmente en este artículo, la declaratoria de ellos en su párrafo tercero, que manifiesta:

"Queda prohibida toda discriminación motivada 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."

En estos derechos y especialmente en el concepto de discriminación por capacidades diferentes es necesario especificar la capacidad diferente de lateralidad, en referencia a la población zurda, que a nivel internacional, existe entre un 10 y un 13% de la misma, la cual ha tenido que vivir cotidianamente la incomodidad por su personal forma de ser.

Cuando se habla en México acerca de las minorías y de discriminación, en lo general nos referimos a las minorías en relación a preferencias sexuales, raciales o religiosas, sin embargo nos olvidamos de la minoría zurda, una minoría discriminada, rechazada por el simple hecho de ser diferente.

En México existen alrededor de diez millones de zurdos, lo cual es una minoría relativa, si analizamos que es comparativo a la población total de tres países sudamericanos.

Esa diferencia a la que se hace alusión, es una diferencia notoria, la persona zurda utiliza el sistema antihorario, esto es, contrario al sistema tradicional, visualizan y ejercen mayor presión y coordinación motriz de derecha a izquierda, sufriendo rechazo y discriminación por su preferencia de lateralidad.

Es señalada en centros e instituciones escolares, centros de trabajo y han sido condenados por una serie de mitos a lo largo de la historia, como presagios de mala suerte por culturas como la griega, la hebrea y romana. Lo contrario a diestro es siniestro con este simple juego de palabras se ha malentendido la zurdez, imperando una discriminación latente.

Hoy en día instituciones escolares oficiales, particulares y religiosas no permiten que los niños se persignen con la mano izquierda o que hagan saludo a la Bandera con la mano izquierda, argumentando falta de respeto.

Todo esto es prejuicio, lo que conlleva a discriminación y rechazo social, por ello es importante establecer claramente esta preferencia de lateralidad de esta gran

minoría, en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A razón de lo expuesto, el suscrito, diputado federal del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, pongo a consideración de esta soberanía, la pertinencia de adicionar la frase "prejuicio o rechazo social, motivados" posterior al enunciado "Queda prohibida toda discriminación"; "lateralidad" posterior al enunciado de "la religión, las opiniones, las preferencias", e "integridad física o mental o autoestima" posterior al enunciado "o menoscabar los derechos y libertades"; contenidos en el tercer párrafo del artículo 1° constitucional, y se propone mejorar la redacción del citado párrafo mediante la supresión de artículos, notoriamente innecesarios.

En ese contexto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo correlativo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente

**Iniciativa que reforma y adiciona el tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:**

**Artículo Unico.-** Se adiciona el tercer párrafo del artículo 1° constitucional en el segundo renglón que a la letra dice:

**Artículo 1°.-** ...

Está prohibida...

Queda prohibida toda discriminación motivada 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.

Para quedar como sigue:

**Artículo 1°.- ...**

...

Queda prohibida toda discriminación, **prejuicio o rechazo social**, motivados por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, lateralidad, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos, libertades, **integridad física o mental o autoestima** de las personas

**Transitorio**

**Unico.-** Este decreto entrará en vigor ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los treinta días del mes de octubre de 2003.

Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Octubre 30 de 2003.)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1367-I,  
miércoles 5 de noviembre de 2003.**

**CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 16, PARRAFOS CUARTO, QUINTO Y SEXTO; 20, FRACCIONES III Y VI DEL APARTADO A), Y FRACCIONES I, II Y IV DEL APARTADO B); SE ADICIONAN LOS PARRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO DEL ARTICULO 21; SE REFORMA LA FRACCION XXI Y SE LE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO AL ARTICULO 73; SE REFORMA EL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 102 Y LA FRACCION V, INCISOS H) E I), DEL APARTADO C), BASE PRIMERA, DEL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PREVENCION DEL DELITO, PROCURACION, ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y READAPTACION SOCIAL, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MALDONADO VENEGAS, EN NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESION DEL MARTES 4 DE NOVIEMBRE DE 2003**

El suscrito diputado federal Luis Maldonado Venegas, a nombre del grupo parlamentario Partido Convergencia de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la Honorable Cámara de Diputados, del congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforman los artículos 16 párrafos cuarto, quinto y sexto; 20 fracciones III y VI del apartado a) y fracciones I, II y IV del apartado b); se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 21; se reforma la fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo al artículo 73; se reforma el tercer párrafo del artículo 102 y la fracción V, incisos h) e i) del apartado c) Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Prevención del Delito, Procuración, Administración de Justicia y Readaptación Social, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

El primer deber del Estado es garantizar la seguridad de los gobernados. Por ello está obligado a impartir justicia pronta y eficaz y a combatir con todos los medios

legítimos a su alcance la inseguridad pública, y este esfuerzo debe ser permanente, con el fin de cumplir dicha responsabilidad y asegurar a todos los mexicanos el disfrute pleno de sus libertades y sus garantías individuales.

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

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

Actualmente se cometen 4.5 millones de delitos por año en todo el país, sin embargo, sólo se denuncian 1.5 millones ante la autoridad competente, según encuestas del CISEN, ICESI y otros órganos ciudadanos.

De las denuncias que se convierten en averiguación previa, se consignan el 19 por ciento, pero sólo el 6 por ciento se consigna con detenido; se envían a la reserva o se determina el no ejercicio de la acción penal en el 42 por ciento; el 17 por ciento se queda en trámite y se declaran incompetencias en un 22 por ciento, principalmente por tratarse de menores de edad y otras causas; finalmente sólo el 4.5 por ciento termina con sentencia condenatoria, lo que equivaldría a que cada 300 delitos reales (100 denunciados y 200 sin denuncia) sólo se sanciona el 1.5 por ciento quedando impunes el otro 98.5 por ciento de los delitos.

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

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

El Sistema carcelario es deplorable, la sobrepoblación actual es del 28 por ciento, la gran mayoría de los internos por delitos del fuero común están reclusos por delitos patrimoniales menores de 8 mil pesos mientras que el costo de manutención de un interno excede los 40 mil pesos por año.

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

Ha crecido dramáticamente la demanda de la sociedad de que los aparatos de prevención, procuración y administración de justicia y readaptación del sentenciado, cumplan con la tarea esencial de asegurar la vida humana, su integridad, su patrimonio y los espacios en los cuales la convivencia debe desarrollarse de manera ordenada y pacífica. Su exigencia es que se destierre



para siempre la corrupción y la impunidad; se protejan los derechos humanos y se garantice un clima público de seguridad.

Uno de los ámbitos en donde esta exigencia es determinante, es en el de la justicia penal que siempre ha sido objeto de las más duras críticas por su tendencia a duplicar las funciones del Ministerio Público y el Juez. El particular se enfrenta así a un orden complejo e indescifrable. La repetición de trámites y de pruebas, la exclusión de la víctima u ofendido como parte activa en la averiguación previa y en el proceso penal, su sometimiento a la arrogancia y la distancia del Ministerio Público o del Juez, y la creciente inseguridad pública por la ineficacia en la aplicación de la ley, no son ya circunstancias aceptables para un Estado democrático de derecho.

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

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

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

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

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

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

Lo justo es reconocerle a las víctimas del delito su calidad de parte en el procedimiento penal, para que tengan derecho a defenderse directamente, a través de un juicio oral, ejecutivo y compactado. En dicho juicio el Ministerio Público, dependiente de cada Procuraduría, debe representar a la sociedad, cumpliendo con las tareas de autoridad, que no puede realizar un particular, pero ya sin el monopolio de la acción penal, que ha sido tan infructuoso e injusto para las víctimas.

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

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

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

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

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

El plazo de cuarenta y ocho horas que se concedía al Ministerio Público, ahora se amplía al Juez competente para que disponga de setenta y dos horas, término dentro del cual tendrá que ordenar la libertad del indiciado o decretar el auto de

formal prisión. Este plazo podrá duplicarse de oficio o a petición de parte, sólo en los casos que la ley lo prevea. La reforma establece sanciones para quien cometa cualquier abuso, salvaguardando con ello los derechos humanos.

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

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

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

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

Se pretende que los jueces de este ramo cuenten con dispositivos legales para que, en ejercicio de sus funciones, atiendan de inmediato y en plazos perentorios,

la comisión de delitos menores y asimismo, las infracciones que hoy están recogidas en diversos ordenamientos de policía y buen gobierno.

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

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

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

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

Además la víctima y el ofendido, podrán actuar junto o separadamente del Ministerio Público para exigir la reparación del daño.

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

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

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

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

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

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

el territorio nacional, consolidando así un solo frente en la lucha contra la delincuencia, sin que se altere el ejercicio de la acción penal, según la competencia territorial.

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

Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 16 párrafos cuarto, quinto y sexto; 20 fracciones III y VI del apartado a) y fracciones I, II y IV del apartado b); se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 21; se reforma la fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo al artículo 73; se reforma el tercer párrafo del artículo 102 y la fracción V, incisos h) e i) del apartado c) Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

## TÍTULO PRIMERO

### CAPITULO

I

### DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

#### ARTÍCULO 16. ....

...

...

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y está, con la misma prontitud, a la del **Juez competente**.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, por razón de la hora, lugar o circunstancia, **el Juez competente** podrá, bajo



su responsabilidad, ordenar su detención o **decretar la libertad con las reservas de ley**, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Ningún indiciado podrá ser retenido por **el Juez** por más **de setenta y dos horas**, **plazo en que deberá ordenarse su libertad o decretársele el auto de formal prisión**; este plazo podrá duplicarse **de oficio o a petición de parte**, en los casos en que la **Ley lo prevea**. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la **Ley Penal**.

...

...

...

...

...

## ARTÍCULO 20. ...

### A. Del inculpado

I. a la II.

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su **detención**, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo su declaración preparatoria.

...

...

VI. Será juzgado en audiencia pública por **el juez competente**.

...

...

...

...

## **B. De la víctima o del ofendido**

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

II. A que **el Juez** le reciba todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

**Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de cualquier diligencia a su cargo, deberá fundar y motivar su negativa ante el Juez competente.**

III. ...

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público **conjunta o separadamente con la víctima u ofendido**, estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

...

V. ...

VI. ...

## **TÍTULO PRIMERO**

## DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

ARTÍCULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

Corresponde al Ministerio Público, por iniciativa propia o a petición de la víctima u ofendido del delito o su representante, realizar las diligencias necesarias ante el Juez competente para la integración de los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad y continuar sus funciones ante dicho Juez competente. La Policía Preventiva investigará, prevendrá los delitos y participará como parte acusadora en aquellos delitos que conozca y no exista denunciante conforme a las leyes que al efecto se expidan.

Compete a los Jueces de Paz o sus homólogos, en los Municipios, en los Estados de la República y en el Distrito Federal, auxiliados por el Ministerio Público y la Policía el conocimiento y sanción de aquellas conductas que no constituyan delito y que sean consideradas como faltas graves en términos de las leyes de Justicia Cívica y de Paz, que al efecto se expidan.

La aplicación de sanciones por las infracciones a las leyes de justicia cívica y de paz que se expidan, podrán consistir en multa, reparación del daño causado, trabajo a favor de la comunidad y arresto. Las sanciones pecuniarias que se impongan podrán sustituirse en caso de falta de pago mediante trabajo a favor de la comunidad o, en su caso, el arresto hasta por treinta y seis horas. En ningún caso el arresto administrativo podrá exceder del termino señalado en este párrafo.

...

...

...

...

...

...

**SECCION  
DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.**

**III**

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I a XX

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

**La aplicación de las leyes penales corresponde a la autoridad federal o local de acuerdo a su competencia.**

...

**CAPITULO  
DEL PODER JUDICIAL**

**IV**

ARTICULO 102.

...

**Corresponde al Ministerio Público de la Federación, actuar de oficio o de manera conjunta con la víctima u ofendido del delito o su representante, ante el Juez, en las funciones de su competencia, realizar las diligencias necesarias para la integración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad y continuar sus funciones, ante los Tribunales, en todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, podrá solicitar órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y**

presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

## ARTICULO 122

...

A ...

B ...

C...

Base Primera ...

I-IV...

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

a).- g).-...

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

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

...

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor seis meses después de su publicación en el Diario oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto.

México,

DF,

a los 4 días del mes de noviembre del año 2003.

**Diputados:** Luis Maldonado Venegas (rúbrica), Jesús Martínez Alvarez, Jesús González Schmal (rúbrica), Juan Fernando Perdomo Bueno (rúbrica), Jaime Miguel Moreno Garavilla (rúbrica).

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y Derechos Humanos, y de Seguridad Pública. Noviembre 4 de 2003.)

# Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1369, viernes 7 de noviembre de 2003

QUE REFORMA LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON LA FINALIDAD DE FORTALECER LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DE EXAMINAR, DISCUTIR, MODIFICAR Y, EN SU CASO, APROBAR LAS REFORMAS QUE SE PROPONGAN AL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JUAN FERNANDO PERDOMO BUENO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESION DEL JUEVES 6 DE NOVIEMBRE DE 2003

El suscrito, diputado federal a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario de Convergencia, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

## **Exposición de Motivos**

Dentro del constitucionalismo moderno es común establecer como principio general dentro de las Constituciones la división de poderes; los antecedentes de este principio lo encontramos con Aristóteles, sin embargo no fue sino a partir de la propuesta realizada por Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, que el principio de la división de poderes se difundió y adquirió el carácter de dogma constitucional, con contenido político.

Todas las Constituciones que tuvo nuestro país han tomado como base la teoría de Montesquieu, nuestra Ley Suprema vigente establece en el artículo 49 el principio de división de poderes, cito:

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

"No podrán reunirse dos o más de estos 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, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar."

La formula de la división de ejercicio del poder consagrado en este artículo tiene cuatro objetivos principales: 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 de ella; permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen entre sí; establecer la colaboración o cooperación que perfeccione un acto jurídico; y señalar mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la acción de los otros.

Con base en estas consideraciones, queda claro que los órganos del poder sólo deben de actuar conforme a las facultades expresas que la Constitución y las leyes secundarias les señalen, y que la ampliación de esas facultades mediante interpretación extensiva de la norma contraviene postulados centrales del Estado de derecho: el principio de legalidad y de seguridad jurídica.

En materia hacendaria, los poderes constituidos federales ejercen las facultades que la Constitución les otorga, así como las contenidas en la Ley de Ingresos; el Presupuesto de Egresos de la Federación; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley de Planeación, entre otras. No obstante de la importancia que reviste esta materia para el desarrollo del país y del sistema democrático, su



normatividad ha tenido un precario desarrollo constitucional y legal, adoleciendo de claridad y eficacia, prueba de ello es el hecho de la separación formal entre los ingresos y los egresos, toda vez que en la mayoría de las definiciones de la voz presupuesto se incluyen egresos e ingresos estatales, de ahí que estas no sean adaptables de manera automática para nuestro sistema.

Sin embargo, a pesar de las disposiciones constitucionales y la doctrina jurídica en materia hacendaria y presupuestal, existe un vacío legal que afecta el gasto público, en virtud de la invasión de competencias del Ejecutivo federal al Legislativo por lagunas en la ley que han contribuido a que el primero, de manera unilateral, recorte o modifique el presupuesto, olvidándose del interés social y del decreto que la Cámara de Diputados, como representante y defensora de los intereses de la nación emite.

Este tipo de vicio derivados del exceso del poder, deberían ser suprimidos, sobre todo teniendo en cuenta la trascendencia y el impacto directo que tiene el presupuesto sobre la economía, el desarrollo y el nivel de vida de la sociedad mexicana.

Una verdadera participación de la Cámara de Diputados en esta materia es exigible, no sólo por el principio de la división de poderes, sino por el hecho de que representa a la nación y a las más diversas preferencias e intereses económicos y políticos.

El Presupuesto es uno de los instrumentos fundamentales de la política económica y social del gobierno, es el medio más eficiente para la planificación social y para la implementación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional. En el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Presupuesto de Egresos de la Federación se señala lo siguiente:

El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante

el periodo de un año, a partir del 1 de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

En este orden de ideas, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto del Poder Legislativo que realiza la Cámara de Diputados en ejercicio de su facultad exclusiva establecida en la fracción IV del artículo 74 constitucional para examinarlo, discutirlo y aprobarlo, previa aprobación de las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo; el Ejecutivo federal colabora en este acto a través de la iniciativa que presenta y la ejecución que realiza del mismo, en virtud del decreto que los representantes de la nación emiten en uso de sus facultades, pudiendo sólo erogar las cantidades que le hayan sido autorizadas mediante el presupuesto y de conformidad al mismo.

Desde una perspectiva jurídica, el Presupuesto es un mandato del Legislativo al Ejecutivo mediante el que se le marca cuánto y en qué gastar, sentando las bases de la disciplina en la gestión financiera durante el ejercicio de su vigencia; asimismo, constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos y la base para la rendición de cuentas ante el Poder Legislativo.

En este sentido, en Convergencia consideramos que para llegar a una verdadera racionalidad, transparencia y eficacia plena en el manejo de la hacienda pública federal, la Cámara de Diputados debe participar en el conocimiento completo del proceso de elaboración y asignación del presupuesto así como de sus modificaciones.

Ahora bien, desde un punto de vista formal y orgánico, el presupuesto es un acto legislativo, porque sigue el procedimiento de cualquier ley, en el que sólo intervienen una de las dos cámaras del Congreso, por lo que tiene la característica de decreto, es indebida la delegación de facultades que suele hacerse para que el Presidente de la República o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

modifiquen el presupuesto, pues ello es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, pues aquel no puede constitucionalmente traspasar esta potestad.

Es cierto que pueden existir muchas razones económicas que hagan variable las condiciones previstas en el decreto de Presupuesto de Egresos, que obliguen de inmediato al replanteamiento del gasto, y que en el propio presupuesto se establezcan los mecanismos para realizar los ajustes; sin embargo, dentro del marco de respeto institucional, debe quedar en claro que los ajustes que sean necesarios al Presupuesto de Egresos deben pasar por la aprobación de la Cámara de Diputados y que, en todo caso, deben justificarse plenamente las causas que motiven esos cambios y las decisiones adoptadas, porque entrañan una inobservancia de lo dispuesto por el órgano constitucionalmente facultado para definir el destino de los recursos que se obtienen de los contribuyentes; de tal suerte que, por ejemplo, no basta aducir una simple caída o baja en la recaudación para fundar en ella un ajuste al Presupuesto de Egresos, porque ello también podría ser el reflejo de una ineficiencia del aparato recaudador y, consecuentemente, de una responsabilidad directa de su titular:

Sobre el particular propongo que se adicione un párrafo octavo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de acotar la facultad discrecional con la que cuenta actualmente el Ejecutivo federal de autorizar las adecuaciones presupuestales a los diferentes programas, en virtud de que el decreto de Presupuesto ya fue aprobado previamente por la Cámara de Diputados. Lo que permitirá que se cumplan todas las metas y programas señalados en el decreto inicial para la satisfacción de las necesidades sociales, en aras de fortalecer el federalismo y la división de poderes en materia presupuestal.

De aprobarse esta reforma se fortalecería la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados respecto de la dirección del gasto público, ya que permitir observaciones del Ejecutivo o proporcionarle facultades excesivas de modificación por sí mismo de las disposiciones presupuestales al ejecutarlas, desvirtúa el

régimen de facultades exclusivas del proceso presupuestario y, en consecuencia, el principio de división de poderes.

Reforzando tales consideraciones, nuestra Ley Suprema establece en el inciso f) del artículo 72 que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o de decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación; en consecuencia la propia Constitución federal, faculta al Poder Legislativo para que realice todo el procedimiento legislativo previsto en la Carta Magna y en las leyes secundarias para la reforma de cualquier decreto, es decir, debe respetarse el mismo procedimiento que se ha seguido para su creación; por lo que se considera necesario subsanar el vacío jurídico que existe tratándose de modificaciones al decreto de Presupuesto de Egresos.

En ese orden de ideas, se propone que el Ejecutivo federal deberá presentar a la Cámara de Diputados para su discusión y, en su caso, aprobación a los montos presupuestales, cuando estos representen individualmente una variación mayor del 10% en alguno de los ramos que comprende el presupuesto o cuando represente un monto mayor al 1% del gasto programable; exceptuando dicha obligatoriedad cuando existan situaciones de emergencias provocadas por desastres naturales, plagas, epidemias o cuando se trate de alguna situación de emergencia que afecte total o parcialmente el territorio nacional.

Por otro lado en virtud de que el pleno de la Cámara de Diputados solo funciona como cuerpo colegiado durante los dos periodos ordinarios de sesiones, propongo que durante los recesos de ésta y en caso de existir un evento económico que hagan impostergables la reducción o la modificación al Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo realice los ajustes correspondientes, con la obligación de hacer llegar el primer día hábil en que se reúna la Cámara un documento pormenorizado en que explique las causas que lo originaron y las modificaciones hechas, a efecto de que los diputados lo analicen y las aprueben en su caso, tomando las medidas pertinentes para establecer su ejercicio en los términos que se aprobó.

Compañeras y compañeros legisladores:

El avance democrático de México requiere de poderes constituidos autónomos provistos de las facultades necesarias para poder llevar a cabo una eficiente y equilibrada conducción del poder. Resulta evidente que una verdadera y real división de poderes y de facultades, así como el respeto irrestricto de nuestra Ley Suprema; es necesaria para el desempeño eficaz de la misión que cada uno de los tres poderes de la Unión tienen como responsabilidad.

Hoy más que nunca, la nación mexicana reclama un Poder Legislativo fortalecido y comprometido con el interés supremo de la nación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa como proyecto de decreto que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo Unico:** Se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

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

I. a III. ...

IV. ...

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Siempre que, a juicio del Ejecutivo federal, existan causas graves o extraordinarias que ameriten la modificación o reducción del Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, corresponderá a ésta, en forma exclusiva, determinar si procede la modificación y, en su caso, el monto en que habrá de operar tal reducción, siempre que se justifiquen fehacientemente las causas que la originen. Cuando se invoque la no recaudación, deberán comprobarse plenamente los motivos de ella; en caso contrario, será causa de responsabilidad.

Corresponderá a la Cámara de Diputados aprobar las adecuaciones que el Ejecutivo federal pretenda llevar a cabo al decreto de Presupuesto cuando éstas representen individualmente una variación mayor del 10% en alguno de los ramos que comprende el presupuesto o cuando represente un monto mayor al 1% del gasto programable; exceptuando dicha obligatoriedad cuando existan situaciones de emergencias provocadas por desastres naturales, plagas, epidemias o cuando se trate de alguna situación de emergencia que afecte total o parcialmente el territorio nacional.

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro el día 6 de noviembre de 2003.

**Diputados:** Jesús González Schmal, Luis Maldonado Venegas, Juan Fernando Perdomo Bueno, Enrique Ariel Escalante Arceo, Alberto Jiménez Merino, Carlos Blackaller Ayala, Luis Felipe Madrigal Hernández, Francisco Javier Salazar Díez

de Sollano, Tomás Antonio Trueba Gracián, René Arce Islas, Víctor Manuel Camacho Solís, Luis Eduardo Espinoza Pérez, Manuel Velasco Coello, Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Alejandro González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, y Joel Padilla Peña (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Noviembre 6 de 2003).

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1372, miércoles 12 de noviembre de 2003

QUE ADICIONA UN PARRAFO AL INCISO B DEL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y ADICIONA UN ARTICULO 49 BIS A LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, SOBRE LAS RECOMENDACIONES DE ESE ORGANISMO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO FERNANDO ANTONIO GUZMAN PEREZ PELAEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL MARTES 11 DE NOVIEMBRE DE 2003

El que suscribe, diputado Fernando Antonio Guzmán Pérez Peláez, integrante de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura, con fundamento en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Cámara, iniciativa de decreto que adiciona un párrafo al inciso B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un artículo 49 bis a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para lo cual presento la siguiente

### **Exposición de Motivos**

I. Derivados del principio de igualdad entre los hombres, los derechos humanos, como prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona humana, son indispensables para el desarrollo del individuo y para una adecuada convivencia en sociedad. Dentro de un Estado de Derecho, los derechos humanos, al constituir una cualidad innata del hombre, representan el punto culminante de la evolución



entre poder y libertad, al fijar límites entre quien ejerce la autoridad y los que se encuentran subordinados legalmente a ésta.

A partir de la Revolución Francesa, en la que se consignan en las Constituciones de los nacientes Estados los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, llamados también derechos humanos de la primera generación, se ha dado un progreso creciente en este tema, congruente con la maduración de la misma sociedad.

De esta manera, en la actualidad se reconoce que no basta con que los ciudadanos cuenten con los mecanismos para ejercer sin represión las prerrogativas políticas y civiles básicas, sino que es necesario que cuenten con las condiciones que les permitan disfrutar de los derechos humanos de segunda generación, es decir, aquellos que se refieren a la economía, cultura y garantías sociales.

Aún más, en los últimos años, sobre todo en países con una tradición en la materia más consolidada, el reconocimiento y protección de los derechos humanos no se limita a los antes enunciados, sino que se extiende a derechos como a la paz y a un medio ambiente sustentable, pertenecientes ambos a la tercera generación de los derechos humanos.

La profundización e interés sobre el alcance y característica de los derechos humanos ha llevado a la conclusión de que, por su propia naturaleza, estos son universales, pues aplican a la persona por el solo hecho de serlo, sin distinción de raza, género, religión o preferencias; son incondicionales, dado que no están sujetos a ningún límite o requisito para su goce; y son inalienables, porque no pueden ser despojados de su titular por ningún título.

Por tanto, es deber del Estado reconocerlos y garantizarlos, creando las condiciones necesarias para que dentro de la paz, justicia y libertad, la persona pueda gozar de estos derechos sin restricción alguna.

La función de la protección estatal debe contribuir al desarrollo integral de la persona, delimitar la esfera de autonomía particular contra el abuso de la autoridad, limitar la actuación gubernamental y crear canales de participación para el manejo de los asuntos públicos por parte de la sociedad.

Sólo de esa manera se puede asegurar que los derechos humanos no deriven en un simple listado de buenas intenciones, que no tienen repercusión en la calidad de vida de las personas.

II. Con el propósito de fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos, así como denunciar las violaciones a los mismos por parte de la autoridad, en México, siguiendo la tradición de muchos países, se instituyó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como un organismo autónomo facultado para conocer de quejas ciudadanas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de autoridades o servidores públicos federales, que en su actuar, atenten contra los derechos que ampara el orden jurídico mexicano.

La autonomía de que goza constitucionalmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le permite ejercer sus funciones con imparcialidad, característica imprescindible para respaldar las resoluciones que surgen como resultado de la investigación para conocer de las presuntas violaciones cometidas por la autoridad.

De esa manera, aunque sus recomendaciones en caso de que se compruebe el actuar irregular del servidor público en contra del ciudadano no son vinculatorias, es precisamente la autoridad moral del organismo y la publicidad de que son objeto sus recomendaciones, las que inducen al cumplimiento de lo dictado en la resolución. Sin embargo, ante la negativa de la autoridad para acatar las recomendaciones, el particular deberá acudir a las instancias legales correspondientes para satisfacer sus peticiones y que los actos u omisiones violatorios de los derechos humanos no queden impunes.

La no obligatoriedad de las recomendaciones no resta mérito alguno a la labor que desempeña la Comisión, pues si bien coexiste jurídicamente con otros órganos legales que sí pueden sancionar actitudes violatorias, cada uno de ellos tiene su propio campo de acción en lo que a protección de derechos humanos se refiere.

No obstante que la falta de vinculación es un elemento fundamental de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esto no debe ser motivo para que, dentro del límite que ello representa, se busquen alternativas que conminen a la autoridad a responder ante el particular y la sociedad de modo responsable, sin justificaciones que sólo buscan entorpecer el restablecimiento de la situación o la reparación del daño ocasionado por la violación a los derechos humanos del afectado, sobre todo cuando los elementos de convicción presentados por la Comisión Nacional son contundentes.

Por tal razón, si la publicidad de las recomendaciones debe ser uno de los factores principales para su acatamiento, se considera conveniente que cuando la autoridad persista en su negativa, se pueda llevar el caso a un nivel de difusión alterno, que por un lado, distienda las fricciones entre la Comisión y la autoridad, y por el otro, genere la voluntad de la autoridad para cumplir lo recomendado sin que se tenga que recurrir a otros medios legales.

En este sentido, la Cámara de Senadores, por ser quien interviene en la elección del Presidente y de los consejeros que integran la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene la capacidad negociadora y jurídica que se requiere para llevar a buen término los propósitos antes señalados.

De esa manera, sin transgredir la no obligatoriedad de las recomendaciones, se estará coadyuvando, en los casos que así lo ameriten a juicio de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en los recesos de aquélla, al refuerzo de la labor de investigación y denuncia que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente

**Iniciativa de decreto que adiciona un párrafo al inciso B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un artículo 49 bis a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

**Primero.** Se adiciona un párrafo último al inciso B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 102. ...**

A. ...

B. ...

...

...

...

...

...

...

...

Cuando las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no sean acatadas por las autoridades o servidores públicos federales, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a su juicio, podrán llamar a las

autoridades o servidores públicos involucrados para que comparezcan ante ella, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

**Segundo.** Se adiciona un artículo 49 bis a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue:

**Artículo 49 bis.** Cuando las recomendaciones no sean acatadas por las autoridades o servidores públicos federales, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a su juicio, podrán llamar a las autoridades o servidores públicos involucrados para que comparezcan ante ella, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

### **Transitorio**

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

Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados

Dip. Fernando Antonio Guzmán Pérez Peláez (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, y de Justicia y Derechos Humanos. Noviembre 11 de 2003.)

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1372, miércoles 12 de noviembre de 2003

QUE ADICIONA UN INCISO J) AL ARTICULO 116, PARRAFO SEGUNDO, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ELECTORAL, PRESENTADA POR LA DIPUTADA AMALIA DOLORES GARCIA MEDINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESION DEL MARTES 11 DE NOVIEMBRE DE 2003

La que suscribe, Amalia García Medina, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que adiciona un inciso j) al artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El artículo 39 de la Constitución señala que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo". Sin embargo, a lo largo de nuestra historia, el pueblo ha luchado por hacer efectiva esa prerrogativa que le ha sido conculcada con frecuencia.

Uno de los graves problemas nacionales, ha sido la concentración de un gran número de facultades en el jefe del Poder Ejecutivo, lo que llevó hasta hace muy poco a los depositarios de ese poder a arrogarse el derecho de designar sucesor y a utilizar los recursos y la estructura de la administración pública para ese fin, con una concepción patrimonialista que ha violentado el Estado de derecho.

Esa conducta autoritaria ha anulado la libertad de las ciudadanas y los ciudadanos a decidir libremente, y los ha despojado de su derecho a elegir.

Cuando un gobernante ha usado el poder público para inhibir la libertad de los ciudadanos para elegir, ha atentado también contra la base misma de la República; contra su carácter representativo y democrático, que surge de y sólo de, la soberanía popular.

Lamentablemente, hoy no podemos decir aún que ya concluyó la batalla por construir un régimen plenamente democrático en el país, porque a pesar de avances en el ámbito federal, existen asimetrías preocupantes que se reflejan en resistencias en el ámbito estatal, a que la democracia plena y la libertad de las personas para decidir se conviertan en una norma.

Muchas mexicanas y mexicanos hemos luchado durante años para que esos valores sean los que nos rijan, y por que se construya en nuestro país un Estado social y democrático de derecho. Vamos a seguir haciéndolo mientras ello sea necesario. Esa es la razón de la presentación de esta iniciativa de decreto.

No es difícil entender que el paso decisivo que marca el tránsito de un régimen autoritario a uno democrático lo constituye la transmisión del poder político en manos de un grupo de personas a un conjunto de normas y reglas institucionalizadas, para que dichas normas e instituciones sean las que decidan en adelante sobre la distribución de poder en esa sociedad.

Si se analizan en retrospectiva las distintas reformas a nuestra legislación electoral, nadie podrá negar que la introducción de algunas disposiciones específicas, han sido centrales, y que a partir de ellas se ha modificado el horizonte político todo.

Al respecto, ejemplos claros lo son las normas que establecieron la fórmula actual de integración de esta Cámara de Diputados o las que crearon el Instituto Federal Electoral o el Tribunal Federal Electoral.

Este es el efecto que pretende la iniciativa que someto a consideración de esta soberanía: introducir una norma que provoque un comportamiento electoral que erradique una práctica política absolutamente antidemocrática, que hoy constituye uno de los principales obstáculos para la transición democrática del país: la interferencia indebida y con todo el poder del Estado, de algunos gobernadores de las entidades federativas en los procesos electorales, para favorecer e impulsar a un determinado candidato.

Práctica autoritaria y hegemónica que confunde federalismo con un proceso de feudalización que pretende preservar a nivel local un ejercicio arbitrario del poder, mediante la entronización de un linaje para la sucesión de puestos de elección popular.

No hay duda de que esta tendencia debilita al federalismo, socava el principio de la división de poderes, auspicia un centralismo gubernamental y dificulta el desarrollo de una descentralización democrática de las entidades federativas, en detrimento de la vida política, económica y social de la nación toda.

En el proyecto se propone, como consecuencia, que dicha intervención ilegal del gobernador de un estado en los procesos electorales, ya sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes, para que la elección recaiga en determinada persona, podrá ser motivo de dos tipos de sanciones distintas, no excluyentes sino complementarias: la nulidad de la elección y la responsabilidad del mismo servidor público.

Con esta disposición se pretende evitar que, por sí o por interpósita persona, el jefe del Ejecutivo infractor defraude la finalidad de una contienda democrática, preservando en cambio la coexistencia de condiciones para la realización de un proceso democrático, que sea la expresión verdadera de la soberanía popular a través de elecciones, por medio del voto universal, igual, libre y secreto, bajo condiciones de equidad en la contienda electoral, así como la vigencia de los principios rectores de la función electoral: legalidad, imparcialidad, objetividad,



certeza e independencia; y un diseño institucional en el que coexisten autoridades que tienen a su cargo la organización de las elecciones y otras jurisdiccionales que resuelven las controversias en la materia, ambas con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

El gobernador es el titular del Poder Ejecutivo de un Estado. Su posición es determinante en los medios en que se desarrolla y entre los sujetos con quienes interactúa, así como relevante el peso político y social de sus decisiones.

Es natural por esto que si un mandatario estatal interviene en los procesos electorales, orientando a la administración pública a favor de determinada candidatura, altera los principios de igualdad de los ciudadanos para acceder a los cargos públicos, así como el principio de equidad en la contienda electoral.

La libertad de sufragio, cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas, se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna.

La legislación electoral, en aras de proteger el principio de equidad que rige los procesos electorales, prohíbe genéricamente actos que produzcan presión o coacción sobre los ciudadanos, porque destruyen la naturaleza del sufragio.

Es ya de explorado derecho que la presión puede ser ejercida por personas, organismos o autoridades; que puede ser física o moral; que ésta puede llevarse a cabo en el caso de las autoridades, aprovechando la posición que el cargo les otorga y la influencia que pueden generar. De tal manera que si concurren en sus distintas etapas estas intimidaciones, prohibiciones e inequidades por la indebida intervención de las autoridades, la elección de que se trate no es, ni representa la voluntad ciudadana.

La razón legal de instituir una causal de nulidad electoral, consiste en salvaguardar los principios y valores tutelados por el régimen democrático mexicano. Y si la intervención indebida del gobernador de un Estado en los

procesos electorales, para que la elección recaiga en determinada persona, por sí sola es capaz de vulnerar los valores fundamentales de toda contienda democrática, tales como la libertad de sufragio, el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos, el principio de equidad en las condiciones de la contienda electoral y el principio de neutralidad, es innegable la necesidad y pertinencia de prever la ilegal conducta de mandatarios locales, como causal de nulidad de la elección, y la responsabilidad del mismo servidor público por su actuar fraudulento.

De este modo, dada su importancia, la causal de nulidad electoral quedaría integrada en el mismo contenido del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al lado de los principios básicos que deben inspirar y determinar la conformación de los poderes locales y el orden constitucional de las entidades federativas, para que las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garanticen su instrumentación y aplicación.

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

**Iniciativa de decreto que adiciona un inciso j) al artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Unico.** Se adiciona un inciso j) al artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

I. a III. ....

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

a) a i) .....

j) Se establezca como causal de nulidad de la elección respectiva y de responsabilidad del mismo servidor público, la intervención ilegal del gobernador de un estado en los procesos electorales, ya sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes, para que la elección recaiga en determinada persona.

V. a VII. ...

...

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los once días del mes de noviembre de dos mil tres.

Dip. Amalia Dolores García Medina (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Noviembre 11 de 2003.)

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1372, miércoles 12 de noviembre de 2003

QUE ADICIONA UN INCISO G) A LA FRACCION II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PUEDA EJERCER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO A LEYES Y TRATADOS CONTRAVENTORES DE GARANTIAS INDIVIDUALES, PRESENTADA POR EL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER VALDEZ DE ANDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL MARTES 11 DE NOVIEMBRE DE 2003

El que suscribe, diputado Francisco Javier Valdez de Anda, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura, de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento iniciativa de decreto que adiciona, el inciso g) a la fracción II del artículo 105 constitucional, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Constitución es nuestra ley suprema en la que se recoge la voluntad de los mexicanos y constituye el sustento de nuestro Estado de derecho.

Fortalecer el Estado de derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias.

Los procesos de reforma del Estado, en la actualidad tienen la tarea de concentrarse en la búsqueda de nuevos diseños institucionales que fortalezcan el Estado de derecho.

Uno de los aspectos tocados por la reforma del Estado, tiene que ver con todos los mecanismos normativos e institucionales que se refiere al refuerzo de los principios del Estado de derecho.

Así, la reforma constitucional del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro al artículo 105 constitucional, transformó el papel del Poder Judicial de la Federación: se consolidó la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, por ello se le otorgó la facultad de conocer de las acciones de inconstitucionalidad.

De esa manera se otorgó mayor peso político e institucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al darle mayor efectividad y alcance a ésta como intérprete y garante último de la Constitución, es decir, como Tribunal Constitucional. Esto es, que la competencia otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer tanto de las controversias constitucionales como de las acciones de inconstitucionalidad, han erigido a ésta en un auténtico tribunal constitucional, cuya actuación le legitima plenamente.

La acción de inconstitucionalidad es introducida en la Constitución como un medio de control constitucional que persigue la regularidad constitucional de las normas generales. A través de ella se permite el planteamiento de la inconstitucionalidad de una norma y la posibilidad de obtener una declaratoria de invalidez con efectos generales.

El objeto primordial de las acciones de inconstitucionalidad es el control abstracto y su efecto la consiguiente anulación de las normas cuestionadas.

En consecuencia, la figura de la acción de inconstitucionalidad constituye un valioso instrumento para consolidar el Estado de derecho y el principio de la supremacía constitucional como el rector de la vida nacional.

Sin embargo, los nobles propósitos de la acción de inconstitucionalidad no están al alcance de todos, porque no cualquiera está legitimado para presentar una demanda de este tipo.

La legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, está limitada, de acuerdo con el artículo 105, fracción segunda de la Constitución, corresponde, en primer término a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; a las entidades federativas, a través de sus legislaturas estatales; al Procurador General de la República; a los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral.

Debemos reconocer que la acción de inconstitucionalidad responde a una exigencia de la sociedad mexicana quien exige de la función pública eficiencia, honestidad, apego a la Ley Fundamental y respeto a la dignidad humana. Atendiendo a esta demanda, surge mediante el establecimiento en la Constitución de las Comisiones de Derechos Humanos en el artículo 102-B, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con un reto enorme: lograr que los actos del poder tomen su cauce legal, prevenir los desvíos, propiciar que los abusos sean castigados y darles certeza a los gobernados de que cuentan con una instancia totalmente confiable a la que pueden acudir en defensa de sus derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se estableció en México mediante el decreto que adicionó al artículo 102 de la Constitución, el apartado B, con fecha 27 de enero de 1992. Se crea como un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.

El objetivo esencial de ese organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Debido a su finalidad de velar por el respeto de los derechos humanos, tiene a su cargo diversas funciones tales como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, elaborar programas preventivos en materia de derechos humanos, recibir quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, investigar posibles violaciones a los derechos humanos, formulación de recomendaciones, así como proponer al Ejecutivo federal la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

Sin duda, la tarea de proteger los derechos humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos.

En este sentido, el Poder Legislativo, representante de la sociedad, habrá de ocupar un papel fundamental en la implementación de los mecanismos que así lo permitan.

Debido a lo anterior y en virtud del noble objetivo de protección constitucional del recurso de acción de inconstitucionalidad, considero que es necesario reconocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos legitimación para ejercitar acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales, con ello fortaleceríamos la indispensable labor que desarrolla el *ombudsman*, quien en su función, controla el Poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas.

Como podemos apreciar, la enorme e indispensable labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, rebasa las capacidades políticas y las facultades legales que le han sido otorgadas, por lo que es necesario fortalecer su actuación

en la defensa de los derechos humanos y dotarla de la facultad para promover la acción de inconstitucionalidad y así lograr la tutela de las normas constitucionales como forma más eficaz de dar vigencia y consolidar el Estado de derecho.

En tal sentido, se considera pertinente que la Comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad necesarias para que esta última determine si una ley es violatoria de las garantías individuales, y en consecuencia, el defensor del pueblo esté cumpliendo cabalmente y con todas las herramientas posibles, la función que su misma denominación hace explícita, la de defender.

Por otro lado, si bien es cierto que el conceder dicha facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se estaría fortaleciendo tanto a ésta, como a la vigencia misma de los derechos humanos en nuestro país; lo sería también respecto al Poder Judicial de la Federación, como un pleno reconocimiento a su independencia y soberanía, al Tribunal garante último de la Constitución.

Una de las bondades que traería consigo esta Iniciativa, es que de aprobarse, la ciudadanía se vería protegida por la entrada en vigor de normas inconstitucionales que violentaran sus garantías individuales, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia al declarar una norma como inconstitucional, le ley o tratado internacional dejaría de entrar en vigor y en consecuencia, su declaración surtiría efectos para todos las personas, es decir, su fallo tendría efecto *erga omnes*, los ciudadanos se verían protegidos y sin la necesidad de interponer un juicio de garantías, el cual sólo tiene efectos limitativos entre quien lo promueve.

Por otra parte, debemos tomar en cuenta que de aprobarse esta Iniciativa, además de fortalecer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fortalecería las acciones preventivas a posibles violaciones de los derechos humanos, en virtud de que al estar en marcha el proceso legislativo, esta Iniciativa, evitaría cualquier entrada en vigor de una ley que atente contra los derechos humanos de las personas.



Por las razones expuestas, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados el siguiente

**Proyecto de decreto que adiciona la fracción II del artículo 105 constitucional**

**Artículo Unico.** Se adiciona el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 105. ...**

I. ...

a) a k) ...

...

...

II. ...

...

a) a f) ...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado, que vayan en contra de las garantías individuales previstas en esta Constitución.

...

...

...

III. ...

...

...

México, Distrito Federal, a once de noviembre de dos mil tres.

Dip. Francisco Javier Valdez de Anda (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Noviembre 11 de 2003.)

**Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1373, jueves 13  
de noviembre de 2003**

**DEL CONGRESO DE JALISCO, QUE REFORMA EL ARTICULO 55 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Honorable Congreso de la Unión  
Congreso de la Unión 66, Col. El Parque  
Palacio Legislativo de San Lázaro  
Delegación Venustiano Carranza  
Edificio *D*, Nivel 3, México, DF**

La Quincuagésima Sexta Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada hoy, aprobó el acuerdo económico número 1128/03, del que le anexo copia para los efectos legales procedentes, mediante el cual se aprueba emitir iniciativa de ley que reforma el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por instrucciones de la directiva de esta honorable soberanía jalisciense, hago de su conocimiento lo anterior en vía de notificación personal y para los efectos legales subsecuentes.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Guadalajara, Jalisco, a 23 de octubre de 2003.  
"2003, Año de la Equidad en Jalisco"

Lic. Ricardo Homero Salas Torres (rúbrica)

Oficial Mayor

### **Ciudadanos Diputados:**

Los que suscribimos, diputados Luis Angel Meraz Ríos y José León Valle, con base en la facultad que nos otorga el artículo 28, fracción I, de la Constitución Política del estado, y de conformidad con las disposiciones de los artículos 85, 88 y 90 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, sometemos a la consideración de este H. Congreso iniciativa de acuerdo económico que remite una iniciativa de ley al H. Congreso de la Unión para reformar el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustentándola en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

I. El Estado, como ente investido del poder soberano, deposita el ejercicio de sus atribuciones en la autoridad, la cual, en su sentido más amplio, representa la parte visible de la forma de organización jurídico-política que como nación hemos adoptado.

A través del sistema de representación que considera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ideado para elegir a los funcionarios que habrán de integrar el Poder Ejecutivo y el Legislativo, se hace realidad la continuidad institucional del gobierno y se actualiza uno de los principios en que se sustenta la vida democrática del país.

De esa manera, mediante el voto libre y directo, se brinda a los ciudadanos la posibilidad de participar en la renovación de las estructuras gubernamentales, al elegir de entre los miembros de su propia comunidad a quien habrá de representarlos.

El desarrollo de las teorías políticas sobre el sistema representativo se ha ido perfeccionando a la par de la evolución social, siempre como resultado de las experiencias históricas de un pueblo, que adapta los principios generales elaborados por los pensadores a las circunstancias sociales, culturales, económicas y religiosas, entre otras, que se viven en un lugar y una época determinados.

Sin embargo, si se prescinde del ropaje jurídico con que se da forma al sistema de representación para hacerlo viable desde un punto de vista constitucional, es posible seccionar sus elementos fundamentales; es decir, los que originan su nacimiento, le confieren su razón de ser y permanecen sólidos a lo largo del tiempo, ejercicio mediante el cual se comprenden más claramente las razones de una práctica que, en la mayoría de las ocasiones, se toma como verdad absoluta que no requiere ningún tipo de argumentación para justificar su existencia.

En ese orden de ideas, en su concepción más primitiva, por mencionarlo de algún modo, el régimen de representación popular nace por tres causas principales.

En primer lugar, por la necesidad práctica de que sólo algunos de entre la población funcionaran como líderes de la comunidad, coordinando y dirigiendo los esfuerzos de todos para conseguir un objetivo común. Incluso en los modelos democráticos más rígidos -entendiendo *democracia* en su acepción lingüística original como "el gobierno de todos"- resultaba imposible la participación directa de cada uno de los ciudadanos en las tareas de gobierno.

En segundo término, la representación surge como un intento de frenar los abusos del poder, al someter al escrutinio ciudadano la actuación de un servidor público y, en caso de haber desempeñado su papel en perjuicio del bienestar de la sociedad, evitar su permanencia indefinida.

Por último, mediante la representación, se buscó que quienes estuvieran dentro de los supuestos propios de cada forma de organización política pudieran aspirar a los puestos públicos.

En un régimen democrático, esto último es de suma trascendencia, pues afirma la importancia de que los ciudadanos tomen parte activa en la vida política de su país, así como la necesidad de que su población se encuentre suficientemente preparada, pues al no exigirse un requisito especial de formación para ocupar un cargo de elección popular, cualquier ciudadano puede aspirar a él y, por tanto, su desempeño dependerá en gran medida de los conocimientos y la experiencia previos adquiridos a lo largo de su existencia.

Por lo anterior, es claro que quien se encuentra en el servicio público, sobre todo quien ha sido elegido por los ciudadanos, tiene una gran responsabilidad, que en el contexto actual es fácil que se olvide, ya que las circunstancias políticas e incluso legales que rodean el sistema de representación democrática no favorecen una verdadera comprensión de los motivos que la originaron y, como consecuencia, limitan su eficiencia en favor de la sociedad.

II. Cuando se ejerce un encargo público, se adquiere el compromiso con los ciudadanos de llevarlo a cabo con profesionalismo y honestidad, dedicando toda la energía a dicha labor y desquitando con resultados concretos, por así decirlo, la remuneración proveniente del dinero de los ciudadanos.

Ese compromiso, cuando se asume cabalmente, implica sacrificios y la anteposición de los intereses generales a los particulares, lo cual de ninguna manera es heroico, pues quien se adentra en el servicio público por convicción sabe de antemano a qué debe enfrentarse.

En la actualidad, es común que quienes desempeñan un encargo de representación popular quieran de igual manera continuar su carrera política en otro puesto de elección, para lo cual comienzan a contactar a los ciudadanos y a

realizar campañas formales en los tiempos marcados en la ley de la materia, aun cuando su encargo constitucional no ha concluido.

No es el propósito de la presente iniciativa debatir sobre los pros o contras de lo anterior, pero sí regular un hecho derivado de la situación mencionada.

Para ello hay que ser muy claros: quien realiza actos de campaña mientras desempeña un encargo de elección popular descuida este último, ya que no dedica toda su concentración y energía al puesto por el que libremente contendió.

Con esto no me refiero a que se labore en horas de trabajo. La acción partidista podrá llevarse a cabo fuera del horario estrictamente marcado para la institución.

Sin embargo, aunque ello sea totalmente legal, se contrapone a los principios éticos que deben regular el servicio público de los representantes populares, viola el compromiso adquirido con los ciudadanos y demuestra una incomprensión, en ocasiones no producto de la mala fe, sobre la dimensión del ser de su cargo de representación, como se ha señalado.

Aún más: se recibe un sueldo que no se "desquita", factor de los que principalmente se inconforma el pueblo.

Como en todo acto de la vida, tenemos que asumir las consecuencias de nuestras opciones. Si un servidor público opta por aspirar a otro puesto de elección popular, debe saber de antemano que su decisión implica pedir licencia al encargo que desempeña y, como tal, dejar de recibir una remuneración. Tan sencillo y tan justo como eso, tal como sucedería en cualquier trabajo no público cuando la persona no estuviera dedicada de lleno a él.

III. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en los artículos 55 y 58 los requisitos de elegibilidad para ser diputado y senador al Congreso de la Unión, respectivamente.

Esos requisitos establecen el tiempo de anticipación con que ciertos servidores públicos designados deben separarse de su puesto cuando deseen postularse a los cargos de elección mencionados.

Con la iniciativa que hoy se presenta se pretende incluir en los requisitos de elegibilidad uno que establezca que quien aspire a ser diputado o senador, y se encuentre desempeñando con anterioridad a los comicios un cargo de elección, deberá pedir licencia a éste dentro del periodo comprendido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para presentar ante el órgano respectivo la solicitud de registro como candidato.

De esa manera, legalmente podrá exigirse la debida congruencia que implica la responsabilidad de representar a los ciudadanos en el ejercicio de las funciones públicas del Estado.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración de este H. Congreso el siguiente punto de

### **Acuerdo Económico**

**Unico.** El H. Congreso del estado de Jalisco, en uso de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba remitir al H. Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el texto siguiente:

### **Iniciativa de ley que reforma el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Unico.** Se adiciona una fracción VIII al artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 55. ...**



I. a VII. ...

VIII. Pedir licencia a su encargo, dentro de los plazos que señala la ley para el registro de candidaturas de diputados y de senadores electos por el principio de mayoría relativa, tratándose de servidores públicos que se encuentren desempeñando un encargo de elección popular con anterioridad a dicho plazo.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Envíese el presente decreto a las Legislaturas de los estados para efectos del cómputo a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Guadalajara, Jalisco, a 23 de octubre de 2003.

**Diputados:** Luis Angel Meraz Ríos, José León Valle (rúbricas).

# Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1373, jueves 13 de noviembre de 2003

## QUE REFORMA LOS ARTICULOS 14 Y 22 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ABRAHAM BAGDADI ESTRELLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado Abraham Bagdadi Estrella, miembro de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presento a la consideración de la Asamblea de esta Cámara de Diputados, la presente iniciativa que reforma el párrafo segundo del artículo 14 y el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El día de hoy vengo ante esta Cámara de Diputados Federal, para que juntos todos, legisladoras y legisladores, demos de una vez punto final a la mancha que significa para nuestra Carta Magna, el hecho de tener inscrita la permisibilidad de la pena de muerte, paradójicamente en el capítulo de las garantías individuales de el máximo ordenamiento legal del país.

En México la historia de la pena capital no es reciente, y su discusión mucho menos. Si bien es cierto que la constitución de 1824 no habla al respecto, tampoco la garantía de su ausencia de aplicación está inscrita en la ley, por consecuencia el legislador ordinario en cualquier momento podría prescribirla.

Es hasta la constitución de 1857 cuando se realiza una mención específica de la pena capital, es así que al artículo 23 de dicho ordenamiento legal cita:

**"Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo establecer en la mayor brevedad, el régimen penitenciario, entre tanto queda abolida para los delitos políticos, y no podrá extenderse a otros casos más que para el traidor a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, a los delitos graves del orden militar, y a los de piratería que definiere la ley."**

En la constitución de 1917, el cuarto párrafo del artículo 22 prohíbe la pena a quien cometa delitos políticos, sin embargo faculta al legislador tanto federal como el del fuero común a sancionar con pena de muerte al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Considero que es clara y precisa que la voluntad del legislador de 1857, y de 1917, al imponer la pena capital para casos especiales, se traducía, en que en ese momento histórico, nuestro país no contaba con un sistema penitenciario capaz de rehabilitar a los delincuentes, a efecto de ofrecerles con mayor claridad esta apreciación cito textualmente las palabras que expresara el diputado Arriaga el 25 de agosto de 1856:

**"La pena de muerte es necesaria mientras no existan penitenciarías con que sustituirlas, ya es bastante adelanto abolir la pena capital, para los delitos políticos?"**

Compañer@s legisladores, si bien es cierto que la readaptación social es un escollo que no hemos podido superar en México, también es cierto que la aplicación de la pena de muerte en el país ha sido suprimida en todos los ordenamientos penales del país.

Hoy en día nuestra nación forma parte del grupo de 21 países en el mundo que se consideran abolicionistas de hecho, sin embargo, ya es tiempo que demos una muestra clara de nuestra tendencia a favor de la vida, sin cortapisas.

No es comprensible que un país como el nuestro que en reiteradas ocasiones se ha manifestado en contra de las cerca de 54 sentencias a la pena capital de nuestros compatriotas en Estados Unidos de América siga difiriendo la abolición de nuestro marco constitucional de la pena de muerte.

Un país como el nuestro que presume certificar el Estado de Derecho, tiene que necesariamente garantizar el pleno respeto de los derechos humanos ya que

ninguna nación puede disponer de la vida de cualquiera de sus ciudadanos aunque éstos hallan cometido conductas delictivas graves. Otorgar al estado la potestad de disponer libremente de la vida, nos pondría de nueva cuenta en la antesala de la tortura y las penas inhumanas.

A aquellos que estamos en contra de la pena de muerte nos asiste la razón jurídica y la razón moral:

La razón jurídica, porque si bien es cierto que el artículo 22 de nuestra Constitución la admite para casos especiales, también es cierto que nuestro país a firmado tratados internacionales que la prohíben, tales como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos la cual expresa en su artículo tercero que no se restablecerá la pena de muerte en los países que la han abolido, y hoy en día en ningún ordenamiento del país se encuentra establecida, ya que todos los estados de la República fueron desechándola de sus legislaciones locales de manera sucesiva en el transcurso del tiempo. Cabe aclarar que los tratados internacionales de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política Mexicana, que a la letra expresa:

**"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebras 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."**

Por consecuencia en ningún estado del país se podría legislar en la materia por que contravendría nuestra Constitución.

De igual manera la razón moral nos asiste ya que como hemos expresado en líneas anteriores, el sentimiento del legislador del 57 estaba únicamente fundado en el hecho de que no existían un régimen penitenciario en el país, y hoy en día sí lo hay, si bien es cierto hay que reconocer que la readaptación social es uno de los retrasos en la agenda nacional, este problema a mas de un siglo no puede ser culpa del gobernado, sino del que ostenta el poder, ya que es una obligación del

Estado garantizarla en los términos del segundo párrafo del artículo 18 constitucional, que expresa:

**"Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.**

**Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto."**

La pena de muerte no forma, ni formará parte de la esencia de un Estado democrático; su sola mención en el marco de su legislación, habla de un régimen represivo, incapaz de formular políticas públicas capaces de dignificar al individuo.

Es por lo anterior que propongo ante esta honorable asamblea que reformemos el párrafo segundo del artículo 14 y el párrafo cuarto del artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto se presenta el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

Que reforma el párrafo segundo del artículo 14 y el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 14.- .....**

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 22.- ...**

.....

.....

En los Estados Unidos Mexicanos queda prohibida la pena de muerte.

### **Artículo Transitorio**

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

Palacio Legislativo, a 13 de noviembre de 2003.

Dip. Abraham Bagdadi Estrella (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1376, martes 18 de noviembre de 2003

QUE REFORMA LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON EL PROPOSITO DE INTRODUCIR PROYECTOS DE INVERSION MULTIANUALES EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER SALINAS NARVAEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de modificar el plazo para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, al tenor de la siguiente

## **Exposición de Motivos**

Durante los últimos años en el proceso de discusión y aprobación del Paquete Financiero, la Cámara de Diputados ha modificado el Presupuesto de Egresos de la Federación, tratando de reasignar recursos hacia sectores "prioritarios" que mucho han tenido que ver con áreas fundamentalmente sociales, como la educación, la salud y el combate a la pobreza. Sin embargo por sus montos, estas reasignaciones no han logrado abatir los rezagos que el país enfrenta en esas áreas.

La atención de estas prioridades han imposibilitado reasignar el gasto a actividades productivas como la inversión en agricultura, energía y desarrollo de

las comunicaciones y transportes. Para corroborar lo anterior podemos afirmar que mientras el gasto social se ha incrementado hasta llegar a representar poco más del 62% del gasto programable del sector público, el gasto en funciones productivas ha mostrado una caída sistemática durante el mismo período, llegando a provocar la pérdida de competitividad para las empresas públicas y privadas por estos rezagos en la infraestructura productiva. De esta manera año con año, hemos obtenido presupuestos de carácter asistencialista, que no logran romper el círculo de pobreza y rezagos en el país.

Esta situación combinada con la crisis de ingresos públicos y la acumulación de obligaciones financieras gubernamentales ha provocado que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentre presente una serie de compromisos, que se han convertido en inerciales e ineludibles, como ejemplo de ello, podemos señalar las obligaciones relativas a la deuda pública, las pensiones y jubilaciones, los servicios personales de médicos, maestros y el personal que participa en la seguridad pública.

Estos compromisos inerciales e ineludibles año con año, reducen la posibilidad de atender los rezagos en Inversión Pública, que es y ha sido, el principal factor de crecimiento económico en nuestro país.

Contrariamente a lo que señala la teoría en nuestro país, las estadísticas muestran que la inversión privada, va casi de la mano con la inversión pública, en México todavía no se ha mostrado claramente el efecto llamado por los teóricos "*crowding out*".

Desde hace varios años, los programas de inversión pública se han venido conformando dentro de una lógica de ajuste de corto plazo, donde el criterio determinante ha sido reducir el gasto público, más que el beneficio económico y social de dichos proyectos.



Por ello, la única manera de romper con este círculo nocivo para las finanzas públicas y para el bienestar económico es el hecho primero; de reconocer la existencia de este componente inercial presupuestario y gradualmente empezarlo a controlar, y segundo empezar a generar una inercia presupuestaria hacia la inversión pública. Para lograr lo anterior, es necesario por un lado revisar la "calidad del gasto público" principalmente el del gasto corriente inercial y por el otro, introducir el concepto de Presupuesto Multianual, sobre todo para el gasto que tiene que ver con los Proyectos de Inversión Pública Productiva.

En esta iniciativa se busca transformar al programa de inversión pública en el principal instrumento del Estado para propiciar la creación de un entorno que aumente la competitividad y productividad de las empresas privadas y que además proporcione los elementos básicos cualitativos y cuantitativos para el desarrollo de Presupuestos Contracíclicos, que tiendan a atenuar las fluctuaciones económicas que por diferentes razones afectan a los mercados nacionales e internacionales.

Lo anterior mediante:

a. Incremento la competitividad:

Se busca disminuir los costos de transacción de los sectores productivos creando las condiciones y el entorno favorable para que la inversión privada surja y se generen flujos comerciales hacia el exterior.

La ejecución de estos proyectos (infraestructura vial y de generación de energía, principalmente) requerirá elevar la capacidad institucional del Estado, en cuanto a la evaluación y supervisión de dichos proyectos, cumpliéndose además con las más altas normas internacionales de calidad.

b. Brindar los servicios sociales básicos.

Se pretende que los múltiples proyectos orientados a la inversión en capital humano que forman parte de la cartera de proyectos del sector social (vivienda, abastecimiento de agua y saneamiento, rehabilitación y construcción de escuelas y centros de salud) se vinculen a los planes emanados de las instancias públicas locales (planes de inversión municipal) en la búsqueda de seleccionar los proyectos de mayor impacto, evitando a la vez la proliferación de unidades ejecutoras y la falta de coordinación sectorial.

Para lograr lo anterior se propone fortalecer la capacidad de planificación. Elaborar un presupuesto de inversión pública multianual (un período de tres a cinco años) para crear una estructura de gasto a mediano plazo que permita una conciliación entre el presupuesto de gasto corriente e inversión. En la actualidad, el programa de inversión pública no ha tenido un comportamiento estable y no ha sido acompañado con los gastos de mantenimiento y operación adecuados para que el capital físico no se deteriore y se utilice eficientemente.

Por los motivos anteriormente expuestos, en cumplimiento con lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos, los abajo firmantes diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en esta LIX Legislatura, sometemos a la consideración de esta honorable Asamblea la siguiente:

**Iniciativa de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Unico.-** Se reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

I. a III. . . .

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar y **en su caso aprobar la Cuenta Pública del año anterior.**

**Examinar, discutir y aprobar los proyectos multianuales de inversión productiva que impactaran en el Presupuesto de Egresos de la Federación para los tres y cinco años siguientes, de conformidad con el párrafo anterior.**

#### **Transitorio**

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

Dip. Javier Salinas Narváez (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1382-I,  
jueves 27 de noviembre de 2003.**

**QUE REFORMA LA FRACCION III DEL ARTICULO 3° DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL  
DIPUTADO ERNESTO ALARCON TRUJILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO  
DEL PRI**

El suscrito diputado Ernesto Alarcón Trujillo Integrante del Partido Revolucionario Institucional de la Quincuagésima Novena Legislatura de la H. Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de la H. Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión, esta iniciativa de decreto, que propone reformar la fracción III del artículo 3° Constitucional, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

I. Vista en una perspectiva histórica amplia, la educación nacional presenta dos etapas claramente diferenciadas desde el punto de vista del interés del Estado Mexicano por fortalecer el sentimiento de la unidad. La primera etapa comprende desde la creación de la **SEP** con José Vasconcelos en 1921 hasta la gestión del Secretario Rafael Solana Morales y se caracteriza por darle prioridad a la unidad nacional; el todo, tiene preeminencia sobre las partes. Ese enfoque de la política educativa fue una respuesta natural al peligro de fragmentación de la Republica, que pudo presentarse en los años inmediatamente posteriores al movimiento revolucionario debido a la presencia y ambiciones de poderes regionales. La heterogeneidad étnica, lingüística, social y cultural y el tamaño del mismo del país, imponía un Estado fuerte y en gran parte centralizado. Así, la educación cumplió

un papel integrador al proporcionar ideales, objetivos y valores comunes a una población dispersa en un dilatado territorio.

II. La situación anterior se fue modificando conforme el país se desarrollaba. Ya para la década de los setentas, México se transformó en una Nación predominante urbana, en la cual se hacen evidentes las contradicciones de nuestro desarrollo, concentrado en determinadas áreas del centro y norte de la República, olvidando extensas zonas rurales e indígenas. Ante este fenómeno, el Estado centralizado perdía justificación y validez, iniciándose la segunda etapa, que trata de hacer efectivo el principio del federalismo: la distribución equilibrada de facultades y recursos entre Federación, estados y municipios. Ahora el objetivo es descentralizar y no únicamente desconcentrar; apoyar a las partes -las entidades- para que el conjunto -la Nación- sea más fuerte sin embargo, la persistencia de la tradición centralista, no siempre favorece los cambios indispensables para que la diversidad sea reconocida y estimulada como fuente de riqueza social y cultural de la Nación. El centralismo arraigado en prácticas antidemocráticas, en la inercia institucional y en hábitos mentales, tiende a perpetuarse más allá de la necesidad histórica que lo hizo necesario.

III. El artículo 3°. Constitucional, desde su inclusión en la Carta Magna del país, ha sufrido importantes reformas que garantizan y fortalecen la educación de los mexicanos.

IV. Las reformas al artículo 3° constitucional, se deben en su momento a la aportación de los legisladores mexicanos, a las opiniones del magisterio nacional, la participación de las autoridades educativas del país, alumnos, padres de familia, sociedades y asociaciones educativas y culturales, lo que ha permitido que la educación en México avance en beneficio de la niñez y juventud mexicana.

V. Como norma jurídica está en constante dinámica y transformación, es necesario revisarla y adaptarla a las actuales exigencias y circunstancias nacionales, que impone el Nuevo Federalismo Educativo para hacer posible una

Nación unida y fuerte en su diversidad. De aquí la necesidad de reformar el artículo 3°. De la Constitución Federal, para que la determinación de los planes y programas de estudio de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, sea atribución de cada gobierno de las entidades federativas, respetando los principios y criterios del Ejecutivo Federal, orientados a favorecer el sentimiento de identidad de todos los mexicanos, la unidad y fortaleza de la Nación.

VI. Siendo fundamentales los propósitos de formación general, la adquisición de habilidades y destrezas, los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación; así como los objetivos específicos de aprendizaje de asignaturas, como contenidos de la educación y éstos se encuentran en los planes y programas de estudios, como lo prevé el **artículo 47** de la ley General de Educación.

VII. La misma Ley, en el **artículo 48** primer párrafo establece que **"La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la Republica, de la educación primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica"**. Tal disposición deriva del mandato constitucional fracción III del artículo 3°. Que se refiere a **"... el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la Republica..."**. La responsabilidad exclusiva del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaria de Educación Pública, de elaborar los planes y programas de estudio, es una interpretación válida, pero no la única para salvaguardar la unidad nacional, pues en la etapa actual, los estados de la federación cuentan con la capacidad y competencia técnico pedagógica para elaborar sus propios planes y programas de estudio, dando debido cumplimiento a los propósitos, fines y objetivos establecidos por el artículo 3°. Constitucional.

Con base en lo antes expuesto, me permito someter a consideración de este Honorable Congreso, la presente.

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3° fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico.-** Se reforma la fracción III del artículo 3° de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 3°.- ...**

...

I. ...

II. ...

a) ...

b) ...

c) ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal establecerá los principios rectores y orientación de la política educativa para toda la Republica. Conforme a esa política, los Ejecutivos Estatales, en las entidades federativas determinaran los planes y programas de estudio de la educación inicial, primaria, secundaria y normal. Para tales efectos, se considerara la opinión de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.,

IV. ...

V. ...

VI. ...

a) ...

b) ...

VII. ...

VIII. ...

### **Artículos Transitorios**

**Artículo Primero.** El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de sus publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** La Federación entregará a las entidades federativas y al Distrito Federal, los montos presupuestales necesarios para hacer efectivo el traslado de tales atribuciones.

**Artículo Tercero.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán realizar las adecuaciones que procedan a las leyes secundarias y reglamentar lo aquí previsto.

Palacio Legislativo, de San Lázaro., noviembre 2003.

Dip. Ernesto Alarcón Trujillo (rúbrica)



Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1382-I, jueves  
27 de noviembre de 2003.

QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA  
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y DE LA LEY  
GENERAL DE DEUDA PUBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL ANGEL  
TOSCANO VELASCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El Constituyente de 1824 tuvo la tarea de resolver sobre la residencia de los poderes federales en el contexto de la instauración del sistema federal en nuestro país como una forma de mantener la unidad de la naciente nación mexicana. El gobierno y los federalistas del Congreso deseaban que fuera la Ciudad de México, que pertenecía en aquel entonces al Estado del mismo nombre, la capital federal.

La vida institucional y política del Distrito Federal en 1824 surgió de una discusión que habría de durar prácticamente dos siglos. Se planteó el problema que podrían enfrentar dos soberanías en un mismo territorio al conformarse la República Federal y su asiento territorial, para el funcionamiento de los Poderes de la Unión. La pugna surgía del enfrentamiento entre un gobierno que administrara el espacio territorial y resolviera los problemas que enfrentaba su población, y la necesidad de que los poderes federales no se vieran obstruidos en su funcionamiento por el ejercicio de dicho gobierno local.

La discusión del Constituyente de 1824 resolvió el problema de la división territorial de los Estados al plantear que el sistema federal es una distribución de competencias y que las facultades del gobierno federal no tienen por que sobreponerse con las de los Estados, por lo que no habría inconveniente en la coexistencia de ambos poderes en un mismo territorio; sin embargo, quedaron

pendientes de resolver aspectos sobre la situación de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.

El constituyente de 1917 incorporó en el artículo 43 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y mantuvo la disposición de que las funciones ejecutiva y legislativa del Distrito Federal correspondieran a los poderes federales.

Con la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de agosto de 1987, en 1988 el Distrito Federal contó con una Asamblea de Representantes cuyos integrantes eran electos por los ciudadanos de la capital. En virtud de la reforma promulgada el 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial* de la Federación, dicho órgano colegiado se transformó en una Asamblea Legislativa integrada por diputados electos igualmente a través del voto universal, libre, directo y secreto.

Aunque la Asamblea de Representantes tuvo desde su establecimiento la función de vigilar a la administración pública de la ciudad por medio de atribuciones que fueron transferidas de la esfera competencial del Presidente de la República, en su origen no tuvo las facultades para participar en la orientación del desarrollo económico y financiero de la ciudad, como la aprobación de las contribuciones locales y del presupuesto de la ciudad, ni de establecer los mecanismos que permitieran la contratación de deuda.

Por lo que respecta al régimen jurídico para la deuda pública del Distrito Federal, el artículo 73 fracción VIII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* ha establecido desde su concepción por el Constituyente de 1917, que el Congreso de la Unión tiene facultad para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar dichos empréstitos y reconocer para mandar pagar la deuda Nacional. Posteriormente mediante una reforma constitucional en 1993, se estableció que dicho Congreso tiene la facultad de aprobar los montos de endeudamiento que deben incluirse en la ley de ingresos del Distrito Federal, que se requieran para el

financiamiento del Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público.

Las reformas constitucionales de 1996 representaron un importante paso en la transición política de la ciudad, atribuyendo de manera expresa la mayoría de las materias locales a la Asamblea Legislativa, y conservando el Congreso de la Unión las no asignadas a ésta. Asimismo, se avanzó en el reconocimiento de que tanto el Jefe de Gobierno en 1997, como los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales en el año 2000, fuesen electos mediante voto universal, libre, directo y secreto.

No obstante la evolución de la normatividad, el artículo 122 fracción III Constitucional reitera como facultad del Congreso de la Unión la de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que, en su caso, requiriera el Gobierno del Distrito Federal. Por ello, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe presentar su propuesta de montos de endeudamiento al Ejecutivo Federal, para que éste, en su caso, los someta a la consideración del H. Congreso de la Unión.

Por lo tanto, considerando que, según los artículos 43 y 44 de nuestra Carta Magna, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación y que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, y que dicha naturaleza lo perfila como una entidad *sui generis* en nuestro orden constitucional, esta iniciativa reconoce por un lado, los avances ya alcanzados desde anteriores reformas, y pretende precisar la autonomía del Distrito Federal en materia de deuda pública.

Considerando que la evolución del marco jurídico del Distrito Federal ya se ha enfocado primordialmente a la apertura y promoción de nuevos espacios de representación y participación política de los ciudadanos, a fin de dotarlos con oportunidades plenas de acceso a las decisiones colectivas.

Que las reformas constitucionales de 1993 y 1996, han dado por resultado la existencia de un órgano propio, encargado de legislar en un número amplio de materias de interés local, así como la elección de su Jefe de Gobierno y de los titulares de las unidades político administrativas en que se divide su administración territorial por voto universal, libre, directo y secreto.

Considerando que toda reforma al marco jurídico del Distrito Federal, además de promover y construir nuevos espacios de representación y participación, debe buscar una definición más clara de las competencias de las administraciones públicas federal y local.

Que los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal han manifestado reiteradamente, por distintos medios, su voluntad de adquirir la mayor autonomía posible para su gobierno económico interior, pero respetando y fortaleciendo siempre el papel del propio Distrito Federal como capital del país y sede de los poderes de la Unión.

Considerando que ante la evolución que ha tenido la autonomía económica y administrativa del Distrito Federal, al igual que su desarrollo como ciudad, se hace necesaria una reforma para que la autoridad local esté en posibilidad de procurar de manera directa una correspondencia entre los ingresos y gastos a través de una programación financiera plena y propia.

Que dentro de la definición de la organización constitucional y legal del Distrito Federal aún permanece como facultad de los Poderes Federales el endeudamiento del Distrito Federal, la cual, como una forma de mayor autonomía, debiese ser ejercida por los órganos locales de gobierno.

Esta iniciativa propone modificar de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* la fracción VIII del artículo 73 y el artículo 122, a fin de suprimir la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y la obligación del

Presidente de la República para rendir al propio Congreso de la Unión los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda, precisando además el sistema de distribución de facultades entre el Poder Legislativo Federal y la Asamblea Legislativa.

También se propone modificar el artículo 31 fracción V de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, para transferir la facultad de manejo de la deuda pública del Distrito Federal al Gobierno del Distrito Federal, en lugar del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se propone modificar los artículos 1 fracción II, 9, 10 y 12 de la *Ley General de Deuda Pública* para precisar que dicho ordenamiento no aplicará más para el Distrito Federal, por lo que los órganos de gobierno del Distrito Federal deberán crear la legislación correspondiente en la materia.

Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, se propone modificar los artículos 24 fracción II, 32 fracción IV, 42 fracción III y 67 fracciones XIV y XV del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, a efecto de eliminar las disposiciones que facultan al Congreso de la Unión y al Presidente de la República en materia de endeudamiento del Distrito Federal, así como la obligación del Jefe de Gobierno para informar al Ejecutivo Federal sobre el ejercicio de los montos de la deuda.

Se plantea que tanto el artículo 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* como el Estatuto de Gobierno precisen para el Distrito Federal, condiciones de endeudamiento específicas acordes a la sede de los Poderes y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El sentido de estas modificaciones obedece a la decisión de facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar **bajo el principio de mayoría relativa** en materia de deuda pública, así como de aprobar el endeudamiento público del Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, y revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo, acercándolo más a la regulación de los estados. Desde 1917 dicha regulación, en específico el artículo

117 fracción VIII Constitucional, prevé condiciones de endeudamiento distintas para los estados, ya que éstos cuentan con mayor autonomía que el Distrito Federal para el manejo de su deuda.

Con respecto a los artículos transitorios, se prevén las disposiciones siguientes:

- a) El primero de ellos establece la *vacatio legis* de las reformas y adiciones a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Se determina **el día 1 de enero de 2004** para que entren en vigor, considerando la necesidad de contar con el tiempo razonable para adecuar y modificar el marco jurídico vigente.
- b) En el segundo artículo se señala que, a partir del ejercicio fiscal de 2005, y en tanto la Asamblea Legislativa aprueba por el principio de mayoría relativa el marco jurídico específico para la deuda pública del Distrito Federal, dicha Asamblea deberá discutir, y en su caso aprobar al Ejecutivo Local, cada una de las operaciones de pasivo que representen deuda.

El Congreso de la Unión autorizaría por última ocasión un techo de endeudamiento para el Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2004. Por lo tanto, el Congreso de la Unión también ejercería sobre dichos recursos facultades de fiscalización sobre su correcta aplicación, ya que siendo recursos aprobados por un Poder Federal, deben ser revisados en su ejercicio por un órgano de carácter federal. Asimismo, se ordena que en los ejercicios sucesivos, será menester que la Asamblea Legislativa incluya en el mencionado marco jurídico secundario las operaciones de deuda que pueda realizar el Gobierno del Distrito Federal.

- e) Finalmente, el artículo tercero transitorio deroga todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el Decreto que se propone, salvo aquéllas que se encuentren en los supuestos previstos por los artículos transitorios anteriores.

Por las razones anteriores, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracción [\*], 73, 122 incisos A fracción I, y 135 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y 24 fracción I del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, por el digno conducto de usted ciudadano Presidente, la siguiente Iniciativa de

## DECRETO

**Artículo Único.-** Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes siguientes:

I. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se **REFORMAN** el artículo 73 fracción VIII y el primer párrafo del inciso e) de la fracción V de la Base primera del apartado C del artículo 122; se **ADICIONA** un segundo párrafo al inciso e) de la fracción V de la Base Primera del apartado C del artículo 122; y se **DEROGAN** las fracciones III de los apartados A y B, y el segundo párrafo del inciso b) de la fracción V de la Base Primera del apartado C del artículo 122, para quedar como sigue:

**Artículo 73.-** .....

**I a VII. ...**

**VIII.** Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

**Artículo 122.-** .....

A. ....

I y II .....

III. (Se deroga).

IV y V. ...

B. ....

I y II .....

III. (Se deroga).

IV y V. ...

C. ....

BASE PRIMERA.- .....

I a IV .....

V. ....

a) .....

b) .....

Segundo Párrafo.- (Se Deroga).

.....

.....

.....

c) y d) .....

e) Legislar conforme **al principio de mayoría relativa** en materia de Deuda Pública del Distrito Federal, aprobar anualmente los montos de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público; expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.



El Distrito Federal no podrá 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 de territorio nacional. Tampoco podrá contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, salvo las que se realicen con propósito de operaciones de conversión, conforme a las bases que establezca la Asamblea Legislativa en la ley de deuda pública correspondiente y por los conceptos y hasta por los montos que la misma fije anualmente en la ley de ingresos del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará a la Asamblea Legislativa del ejercicio de estas atribuciones al rendir la cuenta pública;

f) a o) .....

III. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se **DEROGA** el artículo 31 fracción V, para quedar como sigue:

**Artículo 31.-** .....

I a IV...

V.- Manejar la deuda pública de la Federación.

VI a XXV .....

IV. De la Ley General de Deuda Pública, se **REFORMAN** los artículos 9 y 12; y se **DEROGAN** los artículos 1 fracción II y 10 segundo párrafo, para quedar como sigue:

**Artículo 1.-** .....

I ...

II.- (Se Deroga).

III a VI .....

**Artículo 9.-** El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos de la federación. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, así mismo informara trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los 45 días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computaran dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

**Artículo 10.-** El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la ley de ingresos y al presupuesto de egresos de la federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la ley de ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informara de inmediato al Congreso de la Unión.

**Artículo 12.-** Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del presupuesto federal. El endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos invariablemente estará correspondido con la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento.

V. Del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se **REFORMA** los artículos 42 fracción II y 67 fracciones XIV y XV; se **ADICIONAN** las fracciones III y XIV al artículo 42, por lo que se recorren una posición en su orden las actuales fracciones III a XII, y dos posiciones en su orden las actuales fracciones XIII a XXX; y se **DEROGAN** los artículos 24 fracción II, 25 y 32 fracciones III y IV, para quedar como sigue:

**Artículo 24.-** .....

I. ....

II. (Se Deroga).

III y IV ...

**Artículo 25.-** (Se Deroga).

**Artículo 32.-** .....

I y II .....

III. (Se Deroga).

IV. (Se Deroga).

V. y VI. ....

**Artículo 42.-** .....

I.....

II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

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 cualquier 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.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco

considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;

III. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las disposiciones legales aplicables.

El Distrito Federal no podrá 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 de territorio nacional. Tampoco podrá contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, salvo las que se realicen con propósito de operaciones de conversión, conforme a las bases **que establezca la ley de deuda pública correspondiente** y por los conceptos y hasta por los montos que la Asamblea Legislativa fije anualmente en la ley de ingresos del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará a la Asamblea Legislativa del ejercicio de estas atribuciones al rendir la cuenta pública;

IV a XIII .....

XIV. Legislar bajo el principio de mayoría relativa en materia de deuda pública del Distrito Federal.

XV a XXXII

**Artículo 67.- .....**

I.....

XIV.- Someter a consideración de la Asamblea Legislativa, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en los términos **de la Ley de Deuda Pública** y demás disposiciones legales aplicables.

XV.- Informar a la Asamblea Legislativa sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público, al rendir la Cuenta Pública;

XVI. a XXXI .....

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día **1º de enero de 2004**.

**SEGUNDO.-** En lo que no se contraponga con lo dispuesto en el artículo SEGUNDO transitorio del presente decreto, la deuda pública del Distrito Federal a partir del ejercicio fiscal de 2004 se sujetará a lo dispuesto **en la ley de la materia y a lo siguiente:**

I. El Congreso de la Unión autorizará por última ocasión para el ejercicio fiscal de 2004, el techo de endeudamiento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará en el año 2005 al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado; el Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública correspondiente.

II. Las operaciones de pasivo con cargo al mencionado techo serán supervisadas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, sin perjuicio de las facultades concurrentes de la Asamblea Legislativa en términos del artículo 122 apartado C Base Primera fracción V inciso e) de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de la o las entidades que en su caso ésta faculte a través de la legislación local que se produzca, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto.

III. En los ejercicios fiscales siguientes al año 2004, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal será la única instancia facultada para aprobar el techo de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal, y sus entidades, así como para vigilar el ejercicio de los recursos correspondientes, en términos de la legislación que al efecto sea aprobada por ésta.

**TERCERO.-** A más tardar 60 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión constituirá mediante Decreto una Comisión de verificación y seguimiento sobre la transición del manejo de la deuda pública del Distrito Federal entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal.

**CUARTO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto, salvo las que se encuentren en los casos de los artículos anteriores.

Dip. Miguel Angel Toscano Velasco (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1389, lunes 8 de diciembre de 2003

QUE ADICIONA UN INCISO N A LA FRACCION XXIX DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE FACULTAR AL CONGRESO DE LA UNION PARA QUE EXPIDA LEYES QUE ESTABLEZCAN LA CONCURRENCIA DE LA FEDERACION, DE LOS ESTADOS, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE PIROTECNIA, SUSTANCIAS QUIMICAS, EXPLOSIVOS, MUNICIONES Y ARMAS DEPORTIVAS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JORGE LEONEL SANDOVAL FIGUEROA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESION DEL MARTES 2 DE DICIEMBRE DE 2003

El suscrito Jorge Leonel Sandoval Figueroa, en su carácter de diputado federal de la LIX Legislatura, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa que adiciona la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En nuestro país han ocurrido una gran cantidad de accidentes por el manejo inadecuado de productos y artificios pirotécnicos, explosivos, sustancias químicas, municiones y armas deportivas que todos lamentamos. Aquí mismo, en esta tribuna varios compañeros legisladores se han referido a diversos acontecimientos que han puesto en peligro la vida y el patrimonio de muchas familias mexicanas; basta recordar, lo ocurrido en:

- Los eventos trágicos en el mercado de La Merced, de esta ciudad, en diciembre de 1988.
- Los accidentes de Tultepec, estado de México, el 13 de octubre de 1998.
- La explosión en Celaya, el 26 de septiembre de 1999.

- El pasado 4 de noviembre, las explosiones ocurridas en Santa Manía Tepepan, delegación Xochimilco, por fuga de gas natural, donde hubo cuatro heridos y más de dos mil desalojados.
- Hace unos días, el 29 de noviembre la explosión ocurrida en el municipio de Tuxpan, Jalisco, con saldo de 5 muertos y 3 heridos de gravedad.

La falta de reglamentación en estas materias ha propiciado que la producción, distribución, transporte, almacenamiento, comercialización, importación y exportación de productos y artificios pirotécnicos, explosivos, sustancias químicas, municiones y armas deportivas, se realicen al margen de la ley, generándose incluso prácticas de contrabando.

Es por ello, que es urgente actualizar los ordenamientos jurídicos en estas materias, para facilitar el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que el Ejecutivo federal, los gobiernos estatales, los municipios y el Gobierno del Distrito Federal deben tener en este campo.

El Estado debe cumplir de manera eficaz con sus atribuciones en estas materias y, al mismo tiempo, tener un fundamento legal que contribuya a enfrentar nuevos escenarios en el futuro, así como el surgimiento de nuevas circunstancias y supuestos no previstos en la propia ley.

Una actividad que nos debe preocupar es el caso de la pirotecnia, actividad que tiene una mayor importancia en nuestro país, toda vez que más de 50 mil familias mexicanas son beneficiadas por dedicarse a esta noble labor.

Los artesanos pirotécnicos mexicanos han recibido premios internacionales por su trabajo, sin embargo, al no tener facultades esta soberanía para legislar en esta materia, los pirotécnicos de este país no cuentan con una ley adecuada a su actividad, por ende, cuando han ocurrido accidentes que todos lamentamos, las autoridades de los distintos órdenes de gobierno se desentienden de su responsabilidad, señalando incompetencia para conocer y resolver sobre estos asuntos.

El principal problema que enfrenta la industria química en general con el marco jurídico en vigor, es que la Secretaría de la Defensa Nacional regula todo tipo de sustancias químicas, aunque no estén destinadas a la fabricación de explosivos. Por ese motivo, ejerce control en productos químicos destinados a la industria de la pintura, perfumería, cosméticos, entre otros; lo cual, impide y retarda el



desarrollo de este tipo de industrias y, en ocasiones, por la discrecionalidad, basta un oficio para controlar un producto que no es explosivo por sí mismo, en explosivo.

Es necesaria también, una adecuada regulación de las armas deportivas debiendo tener el propósito de otorgar mayores facilidades a los deportistas de caza (cinegéticos) y de tiro al blanco con armas de fuego en las categorías y preferencias que correspondan a las distintas modalidades del deporte, ya sean nacionales o extranjeros, que permita el desarrollo del llamado turismo cinegético, que en otros países representa una alta recepción de divisas, lo cual puede permitir la creación de empleos y el desarrollo de la economía en estas áreas.

Otro gran sector que tiene incertidumbre jurídica es la llamada industria de los cartuchos y municiones, que por su importancia y peligrosidad debiera existir una normatividad clara y específica para su producción, transporte, almacenaje, comercialización, importación y exportación.

Por otra parte, tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como en la ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos vigente, se otorgan facultades a la Secretaría de la Defensa Nacional en las materias que se mencionan, sin embargo, al no existir atribuciones expresamente conferidas a esta soberanía para legislar en dichas materias, y por la falta de coordinación que debe haber entre los distintos órganos de gobierno, los ordenamientos legales antes citados redundan en leyes que atribuyen facultades sin un fundamento constitucional expreso y específico.

La plataforma jurídica necesaria para la regulación adecuada de las materias objeto de la presente iniciativa deben llevarse acabo bajo la premisa fundamental de que sólo el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en materias que no han sido consideradas en el artículo 73 constitucional, por lo que esta responsabilidad que recae en este Poder nos obliga a establecer los elementos fundamentales en el texto constitucional, para dar a nuestro sistema jurídico la base que permita enfrentar los actos y supuestos que contribuyan a dar certidumbre jurídica y desarrollo armónico a la sociedad.

Es por ello que los diputados del estado de Jalisco, de la fracción parlamentaria del PRI, integrantes de esta LIX Legislatura coincidimos en la necesidad imprescindible de que se faculte al Congreso de la Unión para legislar sobre estas materias ante la exigencia justificada de la sociedad.

Con las reformas y adiciones que se plantean, se tendrá el fundamento legal para que en lo futuro se puedan expedir las leyes secundarias en las que se reafirmen las bases sobre las que se constituya un marco jurídico eficiente en materia de pirotecnia, sustancias químicas, explosivos, municiones y armas deportivas.

La presente iniciativa, busca resolver los siguientes problemas:

- A) Facultar al Congreso para legislar en las materias que se proponen.
- B) Permitirá en lo futuro, actualizar leyes secundarias obsoletas y en algunos casos inexistentes.
- C) Coordinación en la concurrencia y competencia de los tres órdenes de gobierno.
- D) Evitar disposiciones aisladas en leyes secundarias sin sustento constitucional.
- E) Normas oficiales mexicanas que tratan de cubrir vacíos jurídicos.
- F) Evasión de impuestos, pérdida de empleos, comercio informal y contrabando.
- G) Que las leyes secundarias que de esta visión se generen tengan un sustento constitucional.
- H) En general, fortalecer las facultades del Congreso para legislar en estas materias y expedir todas las leyes que sean necesarias, siendo esta su facultad soberana.

Ahora bien, al aprobarse la adición a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional y hacer posible una legislación que establezca la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, se podrá hacer frente a la necesidad de articular políticas nacionales en materia de pirotecnia, sustancias químicas, explosivos, municiones y armas deportivas y contar con un ordenamiento federal para el establecimiento de normas y principios básicos conforme a los cuales establecerán acciones coordinadas entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, las cuales deberán en todo momento apearse a los distintos ámbitos de competencia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, presento ante esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Unico.-** Con el objeto de incluir una nueva fracción XXIX-N en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para facultar al Congreso de la Unión para que expida Leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en las materias de pirotecnia, sustancias químicas, explosivos, municiones y armas deportivas, se adiciona la fracción señalada para quedar como sigue:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad;

De la fracción I a la fracción XXIX-K, queda igual.

Fracción XXIX-N. Para legislar en las materias de pirotecnia, sustancias químicas, explosivos, municiones y armas deportivas; estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal.

**Artículo Transitorio**

**Unico.-** 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 2 de diciembre del año 2003.

**Diputados:** Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica), Lázaro Arias Martínez, Carlos Blackaller Ayala (rúbrica), Francisco Javier Bravo Carbajal (rúbrica), José Manuel Carrillo Rubio (rúbrica), Sergio Armando Chávez Dávalos (rúbrica), Enrique Guerrero Santana, José García Ortiz (rúbrica), Francisco Javier Guízar Macías (rúbrica), Leticia Gutiérrez Corona, David Hernández Pérez (rúbrica), Jesús Lomelí Rosas (rúbrica), Roberto Antonio Marrufo Torres (rúbrica), Gonzalo Moreno Arévalo (rúbrica), Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica), Evelia Sandoval Urbán (rúbrica), María Esther Scherman Leaño (rúbrica), Quintín Vázquez García (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Diciembre 2 de 2003. La presente iniciativa fue entregada el 5 de diciembre de 2003.)

**Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1390, martes 9 de  
diciembre de 2003**

**DEL CONGRESO DE DURANGO, QUE REFORMA LA FRACCION I-A, DEL  
ARTICULO 104 DE LA CONSTITUCION POLITCA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS**

**CC. Diputados Secretarios**

**Cámara de Diputados**

**H. Congreso de la Unión**

**Palacio Legislativo**

**Av. Congreso de la Unión 66**

**Edificio *D*, Primer Nivel**

**Col. El Parque**

**Del. Venustiano Carranza**

**México, DF, CP 15969**

En sesión ordinaria verificada el 7 de octubre del presente año, la honorable Sexagésima Segunda Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, en uso de la competencia que le otorga el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa honorable Cámara de Diputados **iniciativa** en la que se propone **reforma a la fracción I-A del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, con base en los siguientes

**Considerandos**

**Primero.** La Comisión dictaminadora, al estudiar la iniciativa, encontró que ésta tiene como finalidad reformar el artículo 104, en su fracción I-A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los presupuestos de los

Poderes Judiciales estatales se fortalezcan sin eliminar la concurrencia entre Federación y los estados; y la Federación resarza o cubra a estos últimos por el hecho de que los tribunales locales conozcan de los litigios derivados de la materia mercantil y en materia de procesos penales por delitos federales en auxilio o apoyo de la justicia federal.

**Segundo.** Por lo anterior y si bien es cierto que aun y cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 104 establece que a los tribunales de la Federación corresponde conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y la aplicación de leyes federales, o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, y que cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal, también es cierto que en la actualidad esta circunstancia ha aumentado considerablemente con la consecuencia de que los Poderes Judiciales de los estados dediquen gran parte de su función jurisdiccional a la atención y resolución de estas controversias, y que de acuerdo con la competencia a los juzgados federales corresponde conocer de todos los asuntos derivados del cumplimiento y la aplicación de leyes federales y tratados internacionales de las materias que les competen.

Sin embargo, al disponer el mismo artículo la posibilidad de que el actor elija entre el tribunal federal o el local, esta situación ha generado un cúmulo de asuntos que los juzgados y tribunales de los estados deben desahogar, acentuándose en materia mercantil, debido a que el Poder Judicial federal no tiene el número de juzgados de distrito suficientes en las entidades federativas para atenderlos, a pesar de corresponderles por jurisdicción originaria.

**Tercero.** En consecuencia de lo antes mencionado y debido a la insuficiencia de juzgados federales y a la competencia concurrente establecida en la propia Constitución, y que por comodidad de las partes y de los litigantes ha provocado que los tribunales estatales atiendan y desahoguen el cien por ciento de los litigios

mercantiles al extremo de que los juzgados de distrito no admiten las demandas de esta naturaleza, de tal suerte que los juzgados y tribunales de los estados tienen un cúmulo de trabajo en esta materia, desahogándolos en auxilio o apoyo de la justicia federal.

**Cuarto.** Igual suerte corre la materia penal en delitos federales en los juicios de amparo, en los que los jueces estatales por aplicación de leyes federales, se ven obligados a desahogar diligencias en auxilio de los jueces de distrito, lo cual implica tiempo y recursos. Por ello, la iniciativa propone reformar el artículo 104, fracción I-A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de fortalecer la autonomía y elevar la calidad de la función pública de las entidades federativas, estableciendo la obligación de la Federación de resarcir o cubrir a los estados en los términos que establezcan las leyes reglamentarias o secundarias, incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los gastos que tengan que erogar para prestarle este servicio de administración de justicia en apoyo del Gobierno Federal.

**Quinto.** La Comisión dictaminadora consideró relevante la iniciativa que se comenta y, con la finalidad de plasmar la importancia y trascendencia de este tema, y una vez aprobado, se remita a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Por lo anteriormente considerado, nos permitimos someter a la determinación de esa honorable Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para el trámite parlamentario correspondiente, el siguiente proyecto de

### **Decreto**

El H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre del pueblo, decreta:

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 104, fracción I-A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:**

**I-A. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y la aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. En el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los términos de las leyes ordinarias, se establecerá una partida para resarcir a los estados y al Distrito Federal en el pago de los gastos que eroguen con motivo de la prestación de este servicio, derivado de la competencia federal. El recurso federal que se asigne en compensación de los gastos que cause este servicio deberá destinarse directamente a fortalecer los presupuestos de los Poderes Judiciales estatales. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;**

I-B. a VI. ...

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los siete días del mes de octubre del año dos mil tres.

**Diputados:** Rubén Velasco Murguía, Presidente; Isaías Berumen Aguilar, Miguel Angel Astorga Arreola, secretarios (rúbricas).

**CC. Diputados Secretarios de la H. LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango**

**Presentes**

El suscrito, **Octaviano Rendón Arce**, diputado por el X distrito local e integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango y 127, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso de estado, somete a la consideración de esta H. asamblea iniciativa que contiene reforma del artículo 104, fracción I-A, de la Constitución General de la República, para que, de estimarla procedente, esta H. LXII Legislatura la haga suya y, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción III, de nuestra Carta Magna, se inicie ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el procedimiento respectivo, conforme a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El sistema federal mexicano se adoptó, en el siglo XIX, como la forma de gobierno más moderna que existía entonces.

Nuestro país había sido una colonia completamente centralizada al imperio español, de tal manera que para el pueblo, y aun para las clases ilustradas, tanto el sistema republicano como la democracia y el federalismo les eran completamente desconocidos.

Como consecuencia de dichos antecedentes centralistas y monarquistas, los nuevos sistemas de gobierno implantados produjeron muchas situaciones que no corresponden a los propósitos originales del federalismo puro.

En teoría constitucional, debería existir una nítida separación entre los poderes de la Federación y los de los estados, sin invasión de funciones. Sin embargo, esto no es así, especialmente en el ramo de la administración de justicia.

El Estado mexicano, desde su nacimiento, tuvo que enfrentar grandes problemas que aún son obstáculo para su desarrollo integral. El país estaba más o menos comunicado en el centro de la República, no así con las grandes regiones del norte y algunas otras de las selvas tropicales del sur y del sudeste.



Ello originó desde el principio que la presencia de las autoridades fuera muy desigual, pues mientras que en el centro y en la capital podían funcionar en los términos previstos en la ley, en las regiones aisladas que he mencionado las autoridades, sobre todo las federales, no tenían y todavía en la actualidad no tienen la presencia y los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En 1824 se constituyó la Federación de estados, surgiendo entonces la competencia para resolver, jurisdiccionalmente, todos los asuntos litigiosos de naturaleza federal. Se hizo necesario estructurar en toda la República el Poder Judicial de la Federación, con una Suprema Corte, tribunales de circuito y los juzgados de distrito correspondientes.

Separando la competencia que a los juzgados federales siempre ha correspondido en la materia de amparo, con auxilio también de los juzgados estatales, conforme al artículo 104, fracción I-A, de la Constitución actual, todos los asuntos que se susciten sobre el cumplimiento y la aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales son materias propias de la competencia de los juzgados federales.

En el mismo artículo se dispone que en las controversias en que sólo se afecten intereses particulares podrán también conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal.

Esa disposición ha originado miles y quizá millones de asuntos mercantiles que los juzgados y los tribunales de los estados han venido desahogando, porque la Federación nunca ha tenido en las entidades federativas el número de juzgados de distrito requerido para atender estos negocios, a pesar de corresponderles la jurisdicción originaria.

Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que de 1824 a la fecha los juzgados y los tribunales de los estados han tenido la totalidad de los juicios o controversias

que se han originado con motivo de la aplicación de las leyes mercantiles, las cuales -todos lo sabemos- son federales.

Las razones para que esto sucediera son muy entendibles, pero una de ellas sin duda es la disposición contenida en la fracción 1-A del artículo 104 de la Constitución, donde se permite al actor, en un juicio mercantil, escoger, para el conocimiento del caso, un juzgado estatal cuando la controversia sólo afecte intereses particulares.

No hay juzgados federales suficientes para atender esas controversias, por un lado; y, por otro, al otorgar la Constitución competencia a los tribunales locales para conocer de esos litigios cuando sólo se afecten intereses particulares, se originó, por comodidad para las partes interesadas y los litigantes, lo que después se hizo una costumbre completamente arraigada: que los tribunales de los estados se hiciesen cargo y desahogasen 100 por ciento de los litigios mercantiles, a grado tal que los juzgados de distrito federales, no obstante tener la responsabilidad original de atender esos asuntos, de alguna manera los desdeñan cuando llega a presentarse alguna demanda ante ellos y obstaculizan su tramitación cuando tienen que darle entrada.

Esa práctica, que si bien tiene apoyo legal en la Constitución, atenta y rompe con el sistema del federalismo, pues ha constituido y constituye en la actualidad una carga tremenda de trabajo para los juzgados y los tribunales de los estados, los cuales se han convertido prácticamente en maquiladores al servicio del Poder Judicial de la Federación, que debería atender y cumplir esa responsabilidad, que representa más de 50 por ciento de los litigios que se ventilan ante la justicia de México.

En los últimos tres años, en Durango se han radicado más de 80 mil 242 juicios mercantiles en los juzgados de primera instancia. A eso hay que sumar las apelaciones y el desahogo de los diferentes incidentes que en cada uno de estos juicios, como es normal en todo trámite judicial, se ha requerido resolver.

En Durango capital, el Poder Judicial del estado ha tenido que establecer cuatro juzgados especializados en materia mercantil y dos juzgados auxiliares. Todos los demás juzgados del estado ejercen una competencia común tanto en materia mercantil federal como en la civil estatal, constituyendo los asuntos mercantiles 85 por ciento de los negocios que se atienden; el restante 15 por ciento corresponde a asuntos de la competencia propia estatal.

Como apreciamos, son miles los juicios mercantiles que el estado de Durango ha desahogado en auxilio o apoyo de la justicia federal. Si sumáramos las estadísticas de Durango a las de los demás estados de la República, tendríamos que concluir forzosamente que son millones los juicios mercantiles que los estados y el Distrito Federal han desahogado sin que hayan recibido de la Federación un solo centavo para los gastos administrativos y de personal que todo ese trabajo representa.

Independientemente de lo anterior, existe otra área donde los jueces de los estados, por aplicación también de leyes federales, se ven obligados a desahogar diligencias en auxilio de los juzgados de distrito. Esto sucede en materia de procesos penales por delitos federales y en los juicios de amparo.

Cabe destacar en este punto que, además del gasto y el tiempo que se utiliza para el auxilio en amparos, requisitorias y diligencias que se desahogan en materia penal, los juzgados de los estados reciben muchas veces un trato autoritario de los tribunales federales, como si fueran sus subordinados, lo que de ninguna manera corresponde a su dignidad de integrantes de un estado soberano miembro de la Federación, con su competencia propia de acuerdo con la Constitución mexicana.

Esa carga de trabajo obliga a los jueces locales a dilatar o posponer la atención y resolución de sus asuntos propios de carácter estatal por los que les son encomendados en auxilio de los juzgados de distrito, pues ocurre incluso que son

prevenidos de ser sancionados con multas o medios de apremio que sólo son aplicables en la jurisdicción federal, no en la estatal.

Como consecuencia, puede constarse que mientras los juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación gozan de recursos ilimitados y extraordinarios, los juzgados y tribunales de los estados, como en el caso de Durango, no alcanzan con sus escasos presupuestos a subsidiar los negocios que en justicia y por ley corresponde atender a los tribunales de la Federación.

Para mostrar las grandes diferencias, basta decir que un juez de distrito recibe como sueldo base \$85,000.00; además, tiene dos bonos al año por la cantidad de \$74,092.00 y 40 días de aguinaldo sobre el sueldo base. Tiene asimismo seguro institucional de 40 meses, seguro colectivo de retiro de \$25,000.00, seguro de gastos médicos mayores de 444 a 592 salarios mínimos generales del Distrito Federal, seguro de separación individualizado, prima vacacional de 50 días de sueldo base que se otorga por cada periodo vacacional, prima quincenal, pago de defunción, vacaciones de 20 días al año en dos periodos de 10 días cada uno, un automóvil, equipo de telefonía celular, radiolocalizador y hasta apoyo para alimentos. Todo esto, además de contar con la seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Fovissste y del SAR.

Obviamente, los sueldos y las prestaciones de los magistrados, ya sean de los tribunales unitarios de circuito o de los tribunales colegiados de circuito, así como de los ministros de la Suprema Corte y los funcionarios de los tres organismos mencionados, se duplican o triplican, según sea el caso.

En cambio, los jueces de primera instancia del estado reciben como sueldo promedio mensual una cantidad que no supera 18,000.00 pesos, del cual la mayor parte es aportada por el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002 se asignaron al Poder Judicial de la Federación \$20,301,710,906.00 (veinte mil trescientos un millones setecientos diez mil novecientos seis pesos), incluyéndose también al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con 1,665 millones de pesos, mientras que para los Poderes Judiciales de los estados, como promedio, los presupuestos apenas si rebasan 100 millones de pesos.

Es menester señalar que el H. Congreso del estado de Sonora, tomando en cuenta los lineamientos anteriores, presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el artículo 104, fracción I-A, de la Constitución General de la República, cuyo propósito es fortalecer la autonomía y el mejoramiento de la función pública de los estados para que, sin eliminar la concurrencia que se considera en el precepto citado, la Federación quede obligada a resarcir o cubrir a los estados, en los términos que establezcan las leyes reglamentarias o secundarias, incluido el Presupuesto de Egresos de la Federación, los gastos que tengan que erogar para prestar este servicio de administración de justicia al Gobierno Federal.

Por lo expuesto y considerado, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente

### **Proyecto de Acuerdo**

La honorable LXII Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, con las facultades que le confiere el artículo 55 de la Constitución Política local, en nombre del pueblo acuerda:

**Primero.** La LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango acuerda, en ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentar ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión

iniciativa de decreto que reforma la fracción I-A del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

El H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre del pueblo, decreta:

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 104, fracción I-A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 104.** Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

**I-A.** De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y la aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. La Federación, en los términos de las leyes ordinarias y del Presupuesto de Egresos correspondientes, deberá resarcir a los estados y al Distrito Federal con el pago de los gastos que eroguen con motivo de la prestación de este servicio, derivado de la competencia federal. El recurso federal que se asigne en compensación de los gastos que cause este servicio deberá destinarse directamente a fortalecer los presupuestos de los Poderes Judiciales estatales. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

**I-B. a VI. ...**

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

**Segundo.** El Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango instruye al Presidente de la Mesa Directiva para presentar, formalmente, el contenido del presente acuerdo ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Victoria de Durango, Dgo., a 24 de marzo de 2003.

Dip. Octaviano Rendón Arce (rúbrica)

&NBSP;

&NBSP;

# Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1390, martes 9 de diciembre de 2003

QUE DEROGA LOS PARRAFOS SEGUNDO, TERCERO, SEPTIMO Y OCTAVO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74; ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO A LA FRACCION IV DEL ARTICULO 78; REFORMA EL PRIMER PARRAFO DE LA FRACCION II DEL ARTICULO 79; ASI COMO ADICIONA LAS FRACCIONES XX Y XXV DEL ARTICULO 89, TODAS ESTAS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER CASTELO PARADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos diputados federales, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional ante la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la iniciativa con proyecto de decreto para derogar los párrafos segundo, tercero, séptimo y octavo de la fracción IV del artículo 74; adicionar un segundo párrafo a la fracción IV del artículo 78; modificar el primer párrafo de la fracción II del artículo 79, así como adicionar en el artículo 89 las fracciones XX a la XXV, todas estas modificaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de actualizar el marco jurídico en materia presupuestaria y de Cuenta Pública, al tenor de la siguiente:

## **Exposición de Motivos**

La separación de poderes es la nueva realidad en el ejercicio del supremo poder de la Federación.



El Partido Acción Nacional en sus plataformas políticas, y por conducto de sus Legisladores, ha sustentado a través del tiempo la necesidad de otorgar al Poder Legislativo, los elementos que le permitan cumplir de mejor manera con sus responsabilidades, en la determinación de las contribuciones que se requieren para financiar las crecientes demandas de la población, teniendo en cuenta, que el régimen fiscal debe promover la inversión y ayudar a la generación de empleos, así como vincularse con un adecuado sistema presupuestario, que asigne de manera eficiente el gasto por medio de diversos programas y proyectos. Es la alta trascendencia que ambas tareas implican para el futuro del país, la razón que sustenta esta iniciativa.

El Poder Legislativo representado por las dos cámaras del Congreso de la Unión, requiere de mayor tiempo para cumplir con sus obligaciones constitucionales de examinar, discutir y aprobar anualmente la iniciativa de Ley de Ingresos y, en el caso específico de la Cámara de Diputados, para aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; por ello, se propone anticipar a octubre 15, la entrega del Paquete Económico de parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados en aquellos años donde no se presenta cambio de Administración.

La necesidad de los legisladores de contar con más tiempo para cumplir con la anterior obligación constitucional, es todavía mayor en los años en que cambia el presidente de la República; Al respecto, hoy en día sólo cuenta el Congreso de la Unión con 15 días para desempeñar dicha tarea, al recibirse el Paquete Económico hasta el 15 de diciembre. Para estos casos, en la presente iniciativa se propone como fecha límite para su aprobación el 28 de febrero, lo cual hará que se disponga del tiempo necesario para examinar, discutir y aprobar en mejores términos la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una solicitud de muchos años, ha sido la de resolver la eventualidad de que inicie un ejercicio fiscal y no se hubieren aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, o quedase pendiente éste último. Con el objeto de darle seguridad y certidumbre a todos los sectores del país y no generar inestabilidad política que

afecte las expectativas en los mercados financieros nacionales e internacionales, se propone un esquema de reconducción presupuestaria que permita continuar la labor del Gobierno Federal y de los Gobiernos Locales y Municipales.

En los años en que no hay cambio de administración en el Ejecutivo Federal, la propuesta consiste en aprobar por un lapso de tiempo que abarcaría desde el primer día del nuevo ejercicio fiscal hasta el 15 de enero, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos que estuvo vigente para el año inmediato anterior, con las actualizaciones y ajustes que por razones legales o económicas se deban considerar. Con esto, la fecha del 15 de enero sería el límite para que el Congreso o en su caso la Cámara de Diputados, aprobaran los correspondientes documentos para el nuevo ejercicio fiscal.

En los casos de inicio de una nueva administración, se propone mantener la fecha vigente del 15 de diciembre para la entrega del Paquete Económico que incluye, Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, en estos casos también se aplicará el mecanismo de reconducción señalado, pero el Congreso tendrá como fecha límite para la aprobación del nuevo Paquete Económico, hasta el 28 de febrero. Con esto se lograría dar certidumbre económica; y desde el punto de vista político, se dispondría del tiempo necesario para resolver aquellos casos en los que se presentase incertidumbre por posibles cuestionamientos en los resultados electorales.

Al establecer nuevos plazos para la aprobación de la Ley de Ingresos y/o del Presupuesto de Egresos de la Federación, a través del mecanismo de reconducción, se propone obligar a la Comisión Permanente a convocar a un período extraordinario al Congreso General o únicamente a la H. Cámara de Diputados en los casos en que no se hubiere aprobado la Ley de Ingresos y/o el Presupuesto de Egresos antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal, con el fin único de discutir y aprobar dichos documentos. En los años de inicio de una nueva administración, se convocará en la primera sesión de la Comisión Permanente del

mes de febrero; de no ser este el caso, la convocatoria ocurrirá en la primera sesión del mes de enero.

Una vez culminados los tiempos propuestos en el mecanismo de reconducción presupuestaria para ambas situaciones y no se hubieren aprobado los documentos, se plantea se apruebe el Paquete Económico originalmente enviado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, o a la H. Cámara de Diputados en particular para el caso del Presupuesto de Egresos.

Otra limitación de nuestro actual marco jurídico en materia presupuestaria es, que no se permite comprometer recursos más allá del ejercicio fiscal correspondiente al presupuesto anual que se autoriza, pero la realidad nos muestra que eso no se respeta; el endeudamiento a largo plazo, los Pidiregas, son casos donde se crea la obligación de destinar recursos de presupuestos futuros para hacerles frente.

Para homologar nuestro marco jurídico en materia presupuestaria al de muchos países de avanzada en este tema, donde una de sus características consiste en planear presupuestos con visión de mediano y largo plazo, se propone autorizar en el presupuesto anual de egresos la posibilidad de contraer compromisos multianuales. Para esto, se plantea adicionar en la Constitución Política de nuestro país, una fracción al artículo 89, que autorice el comprometer recursos para programas de inversión y proyectos de infraestructura, que abarquen varios ejercicios fiscales.

Así como se propone ampliar el tiempo para examinar, discutir y aprobar el Paquete Económico y en particular el Presupuesto de Egresos de la Federación, también se reconoce el requerimiento de mayor tiempo para estudiar la Cuenta Pública anual, por lo que también se propone que el Ejecutivo Federal anticipe al 15 de marzo la presentación del documento de Cuenta Pública anual ante la Cámara de Diputados. De igual forma se establece que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deba entregar su informe con los resultados de la revisión, a más tardar el 15 de octubre.

Por otro lado, tras haberse aprobado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, resulta contrario a la misma que en el Presupuesto de Egresos se permitan partidas secretas; por lo que proponemos se elimine esta posibilidad.

Proponemos también pasar al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enuncia las facultades y obligaciones del Presidente de la República, la obligación referente a la entrega del Paquete Económico y la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados. Actualmente se encuentran dichas obligaciones en el artículo 74, el cual contiene las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Para responder a esta nueva realidad nacional, y lograr todo lo propuesto, presentamos ante esta Soberanía, la siguiente:

#### **Iniciativa con Proyecto de Decreto**

**Artículo Primero.- Se reforman los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

**Artículo Segundo.- Se derogan los párrafos segundo, tercero, séptimo y octavo de la fracción IV del artículo 74;**

**Artículo Tercero.- Se adicionan, en el artículo 78, un segundo párrafo a la fracción IV y en el artículo 89, las fracciones XX a la XXV; se recorre la actual fracción XX para constituirse en la nueva fracción XXV.**

**Artículo Cuarto.- Se modifica el primer párrafo de la fracción II del artículo 79.**

**Artículo 74. . . .**

I. . . .

II. . . .

III. . . .

IV. . . .

**Derogada**

**Derogada**

. . .

. . .

**Derogada**

**Derogada**

**Artículo 78. . . .**

. . .

I. . . .

II. . . .:

III. . . .:

IV. . . .

**Convocar al Congreso de la Unión y/o a la H. Cámara de Diputados, a un periodo extraordinario, en la primera sesión del mes de febrero en los años de inicio de una nueva administración, para la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y en la primera sesión del mes de enero, en los casos en que no se hubiere aprobado alguno de los documentos del Paquete Económico durante el plazo establecido y que no corresponda a un año de inicio de una nueva administración en el Ejecutivo Federal.**

V. . . .

VI. . . .

VII. . . .

VIII. . . .

**Artículo 79. . . .**

. . . .

I. . . .

. . . .

. . . .

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el **15 de Octubre** del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

. . . .

III. . . .

IV. . . .

.....

.....

.....

.....

**Artículo 89. ....**

I. a XVI. ...

XVII Derogada

XVIII. ...

XIX Derogada

XX. Entregar a la H. Cámara de Diputados el Paquete Económico que comprende los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el 15 de octubre, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente, a dar cuenta del mismo. En el caso del primer año de una nueva administración, se presentará el Paquete Económico a más tardar el 15 de diciembre para ser aprobado por el Congreso de la Unión a más tardar el 28 de febrero del siguiente año.

XXI. Si iniciado un ejercicio fiscal que no corresponda a una nueva administración en el Ejecutivo Federal y no se hubieran aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes, entrarán en vigor desde el primer día del nuevo ejercicio fiscal hasta el 15 de enero del mismo, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior con las actualizaciones y ajustes que por razones legales y económicas deban considerarse.

El 15 de enero será la fecha límite para que el Congreso y/o la H. Cámara de Diputados aprueben la Ley de Ingresos y/o el Presupuesto de Egresos para el nuevo ejercicio fiscal.

Si concluida la fecha límite no se hubieren aprobado los documentos del Paquete Económico, quedarán aprobados los presentados por el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados para el nuevo ejercicio fiscal correspondiente.

XXII. El Presupuesto de Egresos de la Federación podrá contemplar Programas de Inversión y Proyectos de Infraestructura, que abarquen varios ejercicios fiscales. Para estos casos, habrá la obligación en los años futuros, de incluir y autorizar en los Presupuestos de Egresos, los recursos necesarios para cumplir con esos compromisos.

XXIII. El Ejecutivo Federal hará llegar a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del año anterior, a más tardar el 15 de marzo.

XXIV. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación del Paquete Económico, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente, a informar de las razones que lo motiven.

XXV.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

#### **Artículo Transitorio**

Artículo Unico.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, 3 de diciembre de 2003.

**Diputados:** Javier Castelo Parada, Juan Molinar Horcasitas, Miguel Angel Toscano Velasco, José Guadalupe Osuna Millán, Gustavo E. Madero Muñoz, Rafael Sánchez Pérez (rúbricas).



# Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1390, martes 9 de diciembre de 2003

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, A CARGO DEL DIPUTADO TOMAS CRUZ MARTINEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado integrante del grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 64, 75, 115, 116, 122 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

## **Exposición de Motivos**

Los difíciles problemas económicos por los que hemos pasado en los últimos años, han arrojando a la pobreza absoluta a más de la mitad de la población, con un grave deterioro en el bienestar particular y general de la sociedad. En este sentido, uno de los principales desafíos que enfrenta la sociedad en su conjunto está en subsanar las profundas desigualdades entre los sectores de la población; por lo que estamos obligados a reorientar las políticas económicas y definir nuevas prioridades que reivindicquen la esencia del Estado democrático y social.

Los integrantes de esta soberanía coincidimos seguramente en disminuir las desigualdades entre los mexicanos y, con ello, crear mayores oportunidades en el

desarrollo humano, ocupando el empleo un factor importante en la productividad material e intelectual; y este aspecto no será suficiente sin la remuneración adecuada que posibilite una real expectativa de desarrollo de vida en los individuos y de la sociedad en su conjunto.

En nuestro país, mucho se ha hablado y discutido sobre la política remunerativa del Estado mexicano y más cuando a través de los sueldos del Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte, secretarios de Estado, directores de la Administración Pública, alcaldes y congresistas, observamos que esta es lesiva, caótica, irracional e ilógica. Aunque en el artículo 75 constitucional se establece que en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación serán fijados las retribuciones que correspondan a un empleo que esté establecido en la ley, se desconoce con precisión cuales son los criterios y el procedimiento para establecer los sueldos que perciben los servidores públicos que prestan sus servicios en los Poderes de la Unión, en las entidades federativas y el Distrito Federal.

No obstante, en México y desde siempre el asunto de las remuneraciones de los servidores públicos de la federación, estados, municipios y del Distrito Federal, se aborda de manera casi encubierta, como si fuera un secreto de Estado, cuando en otros países los criterios y el procedimiento son más transparentes y públicos, sobre la base democrática de que le corresponde aprobar los sueldos que perciben éstos al Poder Legislativo.

A todas luces, es ineludible la necesidad de erradicar prácticas anacrónicas que en nada contribuyen a fortalecer nuestro Estado de derecho; delimitar la actuación de los órganos del Estado es una tarea permanente, y más tratándose de la transparencia en el manejo de los recursos públicos. La sociedad bien merece que sean claros los criterios y el procedimiento para determinar las remuneraciones de sus servidores públicos.

Los excesos en que han incurrido los mismos, parece indicar que no tienen límites, así como los beneficios inadmisibles a costa del erario público, aún cuando ya no se encuentre en funciones, y en detrimento de la República.

Para comprender a plenitud el sentido y contenido de la presente iniciativa, es ineludible, por un lado, tomar en consideración la experiencia de otros países, en este caso el de los Estados Unidos; y por otro, ubicar históricamente los antecedentes de la regulación de las remuneraciones en nuestro país.

Con relación al aspecto histórico, las leyes fundamentales del siglo XIX y documentos de la época nos permiten rescatar algunos antecedentes al respecto. El acta constitutiva de 1824 señaló en su numeral 150 que el supremo Poder Ejecutivo se depositaría en "un individuo o individuos. Un Ejecutivo unipersonal o colegiado, fue la polémica que se dio en la sesión extraordinaria del 2 de enero de ese año. La prevención del posible abuso y los excesos del Presidente, condujo a la formación del Consejo de Gobierno, cuya integración se haría a partir de la mitad de los senadores que velarían que los actos del primer mandatario fueran dictados conforme a la Constitución y a las leyes.

En las constituciones centralistas de 1836 y 1843 era facultad del Congreso dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispusieran las leyes.

En su *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana* de 1842, Mariano Otero, al referirse al peculado, expresa que "...esta profesión vergonzosa y eminentemente antinacional, de aprovecharse de las rentas públicas, formó una clase atendida, considerada y solicitada; y corrompiéndose los altos funcionarios se vieron esas fortunas escandalosas, adquiridas por el delito y ostentadas por la impudencia, y que sustituyendo a los principios políticos o administrativos que dividen a los hombres únicamente el interés de hacer una fortuna rápida, nos han delegado hombres para quienes cuanto hay de noble y santo no son más que palabras sin sentido, y

que de todos modos y bajo todos pretextos, no buscan siempre más que oro y más oro. "

Destaca también, la participación del ministro de Guerra en la sesión de 22 de abril de 1843, al discutirse la composición de la Cámara de Diputados, pues, al hacer uso de la voz, sostenía en su parte conducente:

"...que la razón que se habla teniendo presente para fijar un diputado por cada setenta mil habitantes, fue la misma estructura del cuerpo legislativo, en el que en cierto modo se cierra la puerta del Senado al pueblo, y por lo mismo debía ampliársela la del Congreso, y el número que debía renovarse periódicamente, no era en cuestión del artículo que se discutía, pues si se pueden o no renovar los senadores de ese modo, se vería cuando se tratase de dicha renovación: que el de la economía que se había alegado, no debía tener fuerza, porque la verdadera economía no consiste en dejar de hacer gastos necesarios o provechosos: que en cuanto a las escasez del erario, se debía buscar el mal en su raíz, y atacarlo en su origen: que las rentas del Estado alcanzaban para todo, bien arreglada la hacienda pública: que el modo más sencillo de tenerla, **era rebajar los sueldos del Presidente, ministros, diputados, &c.**, sin temor de que por esto no hubiera quien quisiese ser diputado, pues en el estado de desarrollo de las facultades, aspiraciones y deseos de brillar, muchos lo desearían por el honor que les resultaba de servir á la patria, y de tomar parte en su administración: que en cada pueblo hay costumbres y necesidades diversas, y que disminuyéndose el número, quedarían, por decirlo así, muchas necesidades sin representar: que la democracia es una necesidad del siglo, y mayor todavía en una República; por lo que deberá ampliarse y favorecerse en lo que no sea nocivo ni muy gravoso: que en la época de la federación se ensanchó la esfera del Poder Legislativo, y no conviene quitar las esperanzas a aquellos que las habían formado de volver a subir a la tribuna; y por último, que no se debían sacrificar los intereses nacionales a una miserable suma de dinero."

Además se establecía en el artículo 98 que: "El Presidente interino gozará de las mismas prerrogativas, honores y consideraciones que el propietario, sin limitación que reducirse a dos meses el año de que habla el artículo 96. **Una ley señalará el sueldo del Presidente, y el que deba disfrutar el que lo sustituya.**"

Paradójico resulta que fuera en las constituciones centralistas donde se plantearan decisiones radicales ante la escasez del erario y el modo más sencillo era rebajar los sueldos del Presidente, ministros, diputados, entre otros servidores públicos.

Ahora bien el asedio y las adulaciones por las redes de los ambiciosos y avarientos, así como los artificios que a cada paso se le tienden a los gobernantes, deben ser erradicados. Es necesario que los gobernantes no

sacrifiquen los intereses permanentes de la sociedad en aras de intereses mezquinos o personales. Es un deber de los gobernantes resistir a tales maleficios. Tal como lo sostenía en su tiempo Francisco Zarco.

No obstante lo anterior, por lo que respecta a las remuneraciones o sueldos de los servidores públicos en el siglo XIX, existen disposiciones dispersas y no sistematizadas, que permitan hacer un seguimiento puntual de este tema.

Respecto a la experiencia en otros países, en Estados Unidos, a diferencia de México, los congresistas estipularon el salario del titular del Poder Ejecutivo, el cual actualmente es aprobado por el Poder Legislativo, conforme al artículo II Sección I, de la Constitución que establece que:

"Los Presidentes declarados, por su tiempo de servicio deben obtener una compensación, la cual no debe incrementar ni disminuirse durante su periodo por el cual fue electo; en el mismo tiempo no debe recibir ninguna otra remuneración por parte de los Estados Unidos o alguien más."

En consecuencia el 24 de septiembre de 1789, el primer Congreso estipuló el primer salario para un Presidente de los Estados Unidos de América en veinticinco mil dólares al año.

Benjamín Franklin, por su parte, sugirió que el titular del Poder Ejecutivo no debería percibir salario alguno en absoluto, infiriendo que "el amor por el dinero era la raíz de toda maldad política, y propuso que no recibiera ninguna remuneración por servicios prestados, pagos o recompensa alguna haciéndose necesario por ende sufragar los gastos de su oficina.

La propuesta de Franklin fue pospuesta y con el tiempo se olvidó, pero su objetivo de llevar a cabo el cargo presidencial honorífico y no por compensación fue alcanzado cuando George Washington declinó recibir parte alguna de su compensación que constitucionalmente le correspondía, proclamando en su discurso inaugural que "...rehusaba para sí mismo de cualquier parte de su remuneración la cual debía ser incluida en una reserva permanente para el Departamento Ejecutivo, y debía asimismo rezar por que los cálculos pecuniarios, estimados para el puesto en el que estaba, pudieran durante su gobierno ser

limitados a los gastos actuales, como los bienes públicos piensen que se requiere".

La entrega por su país y el desprendimiento personal de estos hombres, los hicieron dignos de admiración y respeto por otros pueblos del mundo. La admiración no basta, es indispensable seguir el ejemplo con la actuación; es por ello, que resulta impostergable dar transparencia a los ingresos no sólo de los titulares del Poder Ejecutivo, sino de todos los servidores públicos de la federación, estados, Distrito Federal y municipios, toda vez que invocar una nueva moralidad del servidor público exige que sean precisamente éstos quienes encabecen esa moralidad, el que ponga el ejemplo siguiendo la premisa de nuestro prócer Benito Juárez, quien sostenía que el servidor público debe aspirar a vivir con la medianía de su sueldo y a trabajar para alcanzar las mejores aspiraciones de la sociedad.

El mérito personal, patriotismo, las virtudes para gobernar, así como la forma de regir los destinos de la República, hacen indispensable que los servidores públicos de los Poderes de la Unión cuenten con una remuneración indispensable y decorosa que les permita tener un retiro digno al concluir su encargo.

Es indispensable devolverle a nuestras instituciones el papel digno que les corresponde, sobre todo de sus servidores públicos, y que mejor que hacerlo transparentando sus ingresos y determinándoles una remuneración decorosa, tanto en su encargo, como en su retiro por los servicios prestados a la nación, atendiendo al cargo que hayan desempeñado, asegurándoles en algunos casos, una pensión vitalicia suficiente para vivir en forma digna y decorosa, una vez que se haya retirado de sus tareas.

Con lo anterior se cumpliría con un largo anhelo del pueblo mexicano encaminado a combatir la corrupción que ha penetrado a nuestras instituciones y que ha llevado al resquebrajamiento de su credibilidad, convirtiéndose hoy en día en una de las cuestiones trascendentales para la vida nacional el dar un paso definitivo

hacia un México más transparente que establezca los instrumentos adecuados para erradicar la corrupción.

Es un imperativo de la moral pública y de la democracia terminar con el ejercicio discrecional de la hacienda pública, que beneficia a un sector muy reducido de los mismos, con remuneraciones salariales que ofenden y agravan a la sociedad en su conjunto y que son contrarias a los principios de justicia, equidad, igualdad y solidaridad.

Comprometidos en construir una sociedad equitativa en las esferas económica, cultural, social y política, no podemos ser indiferentes frente a la desproporción de las remuneraciones que privan en México, en los diferentes niveles de gobierno. Tienen razón las voces críticas de la sociedad cuando cuestionan los ingresos elevados de sus servidores públicos, que contrastan con la pobreza de millones de mexicanos, que no alcanzan a resolver problemas elementales de alimentación, vestido, vivienda, empleo, educación o salud.

Los mexicanos reclaman austeridad y no ostentación. Actualmente tenemos que reconocer la existencia de remuneraciones excesivas y oprobiosas en todos los ámbitos de gobierno; sin desconocer los escandalosos salarios de servidores públicos, entre los que destacan gobernadores y presidentes municipales; éstos últimos perciben una remuneración mayor a la del mismo Presidente de la República. Esta grave situación se traduce en una sangría presupuestal al erario, por lo que se hace necesario un límite que equilibre tal desproporción y termine con el derroche vergonzoso de los recursos públicos.

Las acciones que adoptemos sobre este importante asunto de interés nacional definirán sustantivamente el compromiso de esta Legislatura en el proceso democrático, en un país como México, en un tema tan fundamental como es la reorientación social del presupuesto, la cual sólo puede darse bajo la premisa de impulsar una austeridad patriótica y republicana. Digamos no a las remuneraciones que lesionan el interés de la vida pública de la sociedad. El

Congreso de la Unión debe poner un alto a salarios o remuneraciones de más de 400 mil pesos a presidentes municipales; de más de 200 mil a directores de entidades paraestatales; de 200 mil pesos netos a los secretarios de Estado. No más la ignominiosa discrecionalidad de servidores públicos que se autoasignan, discrecionalmente sus sueldos, priorizando su bienestar personal presente y futuro, por encima del de la sociedad.

De conformidad con el artículo 127 de la Constitución General de la República, las remuneraciones que reciban los servidores públicos serán anuales, adecuadas, irrenunciables y equitativas, y según reza el artículo 126 constitucional no podrá hacerse pago alguno que no esté comprometido en el Presupuesto o ley posterior. Sin embargo, las características que privan en las remuneraciones de los servidores públicos de alto nivel distan mucho del mandato constitucional por las siguientes razones:

1. Son parcialmente ilegales, porque una parte de ellas no están contempladas en el Presupuesto ni en una ley posterior como lo señala el artículo 126 constitucional.
2. Son inequitativas en virtud de que no existe un principio de igualdad horizontal que norme las simetrías entre pares, como es el caso de 8 diputados y senadores o bien, siendo actividades diferentes, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, son iguales o parecidas por ser altamente relevantes para la nación, en virtud de que, en términos del artículo 49 constitucional, los tres poderes integran el Supremo Poder de la Federación; ninguno subordinado al otro.
3. Son aún más inequitativas si se considera que estas remuneraciones incrementan la opulencia en algunos servidores públicos y la pobreza de miles de mexicanos, contrariando con ello la naturaleza irrenunciable de nuestra investidura de servir al pueblo y no servirse de él.



Considerando que las remuneraciones netas mensuales de los diputados en el año 2003 son de 63 mil 56.77 pesos; de los senadores 86 mil 416 pesos; del Presidente de la República 158 mil 27.66 pesos; de los secretarios de Estado del grupo A 155 mil 498.49 pesos; del grupo B 159 mil 270.37 pesos, y del grupo C 163 mil 136.56 pesos; de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 151 mil 893.63 pesos, y sucesivamente encontramos miles de servidores públicos con ingresos reales mensuales de más de 100 mil pesos.

Proponemos, que la dieta del diputado federal sea la referencia para que ningún servidor público, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal perciba una remuneración mayor que éstos. Con la salvedad de que tratándose del Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte de Justicia, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados de los tribunales Electoral, Colegiados y Unitarios de Circuito, el consejero presidente y los consejeros electorales del IFE y demás servidores públicos equiparables en sueldo, tendrán una remuneración mayor que no exceda un tercio de la dieta que reciben los diputados federales. Los senadores tendrán una remuneración igual a los diputados federales, por ser ambos legisladores de un mismo poder y por no existir razón alguna para no ser tratados como pares de esta importante función de Estado.

Asimismo, se propone que no existan remuneraciones especiales, bonos, premios, ni otra compensación a los servidores públicos federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.

Desde luego, nuestra propuesta es que el monto inicial de referencia de las remuneraciones de diputados federales sean las que se encuentren vigentes y que también valdrán para el año 2004.

Con la reforma constitucional que estamos presentando, el ahorro que se obtenga de la reducción de las remuneraciones, atenderemos aspectos abandonados durante décadas que han profundizado la marginación de amplios sectores del pueblo de México. Con estos recursos debe ser atendido con urgencia el

mejoramiento del sistema educativo nacional; atender el déficit histórico en la construcción de vivienda popular; canalizar prontamente recursos a las instituciones culturales del país, como escuelas de arte y cultura, que se encuentran casi en el abandono y la miseria absoluta; créditos a las pequeñas y medianas empresas, así como subsidios especiales para hacerlas competitivas frente al escenario de la globalización; mejorar con prontitud el sistema de salud pública, entre otros asuntos, tan indispensables como la construcción de caminos y vías de comunicación, o bien, el fortalecimiento inmediato de las instituciones de investigación nacionales y estatales.

Con una austeridad, emanada de la Ley Suprema, de las remuneraciones de los servidores públicos mencionados, se alcanzarán ahorros de miles de millones de pesos en los tres ámbitos de gobierno, para ser incorporados en el gasto de política social. Con la aplicación de estas medidas no es necesario el desmantelamiento de empresas, bajo pretexto de no tener más recursos para atender la pobreza. Insistimos: no es justificable la desincorporación, mientras existan otras opciones como el ahorro a partir de la austeridad en las remuneraciones de los servidores públicos y menos aún, si estos organismos tienen una función social reconocida ampliamente.

Esta acción representaría un cuantioso ahorro, pues son decenas de miles de servidores los que actualmente tienen percepciones superiores a las de los diputados federales. Razón por la cual se toma como referencia el sueldo de los diputados federales; lo que igualmente proponemos, como marco de referencia obligado para los servidores públicos estatales, del Distrito Federal y municipales, ya que a éstos corresponde velar por los intereses de la nación y vigilar que en las leyes de este Congreso se moderen la opulencia y la indigencia.

En virtud de lo expuesto, nos permitimos someter a la consideración de esta soberanía el siguiente

**Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 75, 115, 116, 122 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico.-** Se **reforman** los artículos 64, la fracción XI del artículo 73, el párrafo cuarto del inciso c de la fracción IV del artículo 115, el artículo 127; y se **adicionan** un párrafo al artículo 75, una fracción VIII al artículo 116, un párrafo segundo al inciso B de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 64.** Los diputados y senadores percibirán una dieta igual, quienes no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del presidente la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la **misma** el día en que falten.

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

I. a X. ...

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, **y para expedir la ley que establezca las bases entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, en materia de remuneraciones de los servidores públicos;**

XII. a XXX. ...

**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.

**En los casos del titular del Poder Ejecutivo, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados de los tribunales Electoral, Colegiados y Unitarios de Circuito, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral y demás servidores**

públicos equiparables en sueldo a los anteriores, gozarán de una remuneración no mayor a una tercera parte más de la que perciban los diputados federales. Asimismo, los secretarios de Estado y directores de la Administración Pública Federal centralizada, paraestatal o de los organismos autónomos, disfrutarán de una remuneración igual a la que perciban los diputados federales.

**Artículo 115. ...**

I. a III. ...

IV. ...

a) a b) ...

c) ...

...

...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, debiendo señalar las remuneraciones de los servidores públicos de los ayuntamientos y dependencias de la administración pública municipal, centralizada y descentralizada, las cuales no serán mayores a las que perciban los diputados federales.

...

V. a X...

**Artículo 116. ...**

I. a VII. ...

VIII. Los Congresos de los estados, al aprobar el presupuesto de egresos deberán señalar las remuneraciones de los servidores públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los organismos autónomos. Las remuneraciones que perciban el gobernador, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia estatal y los diputados locales, no serán mayores a las que perciban los diputados federales.

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

A a B ...

C ...

Base Primera ...

I. a IV. ...

V. ...

a) ...

b) ...

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al aprobar el Presupuesto de Egresos, deberá señalar las remuneraciones de los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local y de lo

organismos autónomo, las cuales, no serán mayores a las que perciban los diputados federales.

...

...

...

c) a o)

Base Segunda a Base Quinta ...

D a H ...

**Artículo 127.** Los servidores públicos federales, estatales, municipales y del Distrito Federal recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos respectivos.

En ningún caso los servidores públicos de confianza podrán percibir otro tipo de remuneraciones independientemente de su naturaleza o denominación.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Se abrogan los acuerdos y todas las demás disposiciones anteriores relativas al otorgamiento de pensión y apoyos a los ciudadanos que hubiesen ocupado el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

**Tercero.-** A partir del 1 de enero del siguiente año de ejercicio fiscal al que haya entrado en vigor el presente decreto las dietas de los senadores se equipararan a las de los diputados federales.

**Cuarto.-** El titular del Poder Ejecutivo, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados de los tribunales Electoral, Colegiados y Unitarios de Circuito, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral empezarán a percibir las remuneraciones establecidas en el presente decreto a partir del 1 de enero del siguiente año de ejercicio fiscal al que haya entrado en vigor, por lo que deberán informar al Congreso de la Unión las adecuaciones que hagan al respecto.

**Quinto.-** El Congreso de la Unión tendrá un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto para expedir la ley reglamentaria de la fracción XI del artículo 73 constitucional.

**Sexto.-** Las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; tratándose del Distrito Federal, será el Estatuto de Gobierno y leyes respectivas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 9 días del mes de diciembre del 2003.

Dip. Tomás Cruz Martínez (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1392, jueves 11 de diciembre de 2003

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 28 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN SU PARRAFO SEXTO; 2º, 3º, FRACCION IV, Y 7º, FRACCIONES II Y IX, DE LA LEY DEL BANCO DE MEXICO; Y 31, FRACCIONES VII Y XVI, DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO ALFONSO RAMIREZ CUELLAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el que suscribe, diputado Alfonso Ramírez Cuéllar, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en esta LIX Legislatura, somete a consideración de esta Honorable Asamblea la presente Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo sexto; 2º, 3º, fracción IV y 7º, fracción IX, de la Ley del Banco de México y el artículo 31, fracciones VII y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conforme a la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

El artículo 28 de la Constitución Política dispone que el Estado cuenta con un Banco Central con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, siendo su objetivo prioritario el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Asimismo, la Constitución otorga al Banco de México atribuciones para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes.



Dichas atribuciones, otorgadas al Banco de México, resultan de la reforma constitucional aprobada en 1993 y forman parte del paquete presentado por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari para derogar la Ley Orgánica del Banco de México y expedir la Ley del Banco de México, con lo cual se transforma a la institución en una nueva persona de derecho público con carácter autónomo.

La Ley del Banco de México, publicada en Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, mantiene congruencia con las reformas constitucionales efectuadas al establecer como objetivo prioritario, de la Institución, el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Cabe señalar que, para efectos de aprobación de la citada reforma constitucional, en la Exposición de Motivos se argumenta que "al definir el criterio prioritario a cumplir por el banco se ofrece una medida clara para evaluar su desempeño: el ritmo de la inflación. En tanto que si el banco central debiera cumplir con varios objetivos de igual rango, podría justificar el insatisfactorio cumplimiento de algunos de ellos aduciendo los esfuerzos realizados para satisfacer otra finalidad".

No obstante, la Ley en la materia dispone que el Banco de México, para la consecución de su objetivo prioritario, tendrá como finalidad la de proveer a la economía del país de moneda nacional, señalando como otras finalidades las de promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Asimismo, el precepto jurídico que norma la actuación del Banxico, le confiere funciones para operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, presta servicios de tesorería al Gobierno Federal y actúa como agente financiero del mismo, además, de fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera y participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

De manera adicional, el Banco de México lleva a cabo diversos actos, entre otros, opera valores, otorga crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y recibe depósitos bancarios del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de entidades de la administración pública federal.

De lo anterior, conviene precisar que, durante la gestión de Ernesto Zedillo, el artículo 7º en su fracción II de la Ley fue reformado con el propósito de otorgar atribuciones al Banxico para otorgar crédito además, del Gobierno Federal e instituciones de crédito, al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, esto, conforme al Decreto publicado el 19 de enero de 1999.

Sin embargo, la reforma comentada, en el párrafo anterior, resulta ajena a los propósitos contenidos en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley del Banco de México de 1993, donde se propuso delimitar claramente los posibles sujetos de crédito del Banco de México y los términos en que éste podría otorgar financiamiento, indicando que "en concordancia con la práctica generalizada de los bancos centrales en la actualidad, se prevé que la institución sólo otorgue crédito al Gobierno Federal, a las instituciones bancarias del país, a otros bancos centrales y autoridades financieras del exterior, a organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, así como a los fondos de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores".

En este contexto, la reforma a la fracción II del artículo 7º de la Ley del Banco de México se relaciona con el mandato expreso de la Ley de Protección del Ahorro Bancario (artículo Octavo Transitorio), donde se dispone que a partir del 20 de enero de 1999 el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario asumirá los créditos otorgados por el Banco de México al Fobaproa y al Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval).

Con ello, la Reforma a la Ley del Banco de México de 1999 se dirige, entre otros aspectos, a fortalecer el esquema de capitalización y compra de cartera, que con base en los Programas de Apoyo a Ahorradores, se aplicaron bajo el argumento de fortalecer a las instituciones de banca múltiple, contener el riesgo de una crisis sistémica y garantizar los recursos de los ahorradores. Sin embargo, como lo ha documentado la Auditoría Superior de la Federación en el Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2001, la instrumentación del denominado rescate bancario, en lo general, careció de políticas, procedimientos y reglas de operación, lo que trajo como consecuencia discrecionalidad en las decisiones, falta de transparencia en las operaciones y ambigüedad en las responsabilidades imputables a los servidores públicos y a las instituciones que participaron en la conducción de los programas.

De manera adicional, se debe considerar que el impacto económico de las operaciones realizadas por el Fobaproa-IPAB en las finanzas públicas, al 31 de diciembre de 2002, ascendía a 920,270.8 millones de pesos, tal como lo indica la Auditoría Superior de la Federación en el Informe referido.

Por otra parte, los artículos 19 y 53 de la Ley del Banco de México establecen que la institución cuenta con una reserva de activos internacionales, que tiene por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país, determinando, a su vez, que la institución deberá, siempre que sea posible, preservar el valor real de la suma de su capital más sus reservas e incrementar dicho valor conforme aumente el producto interno bruto en términos reales, disponiendo que el órgano autónomo sólo podrá constituir reservas en adición cuando resulten de la revaluación de activos o así lo acuerde con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia, el Banco deberá entregar al Gobierno Federal el importe Integro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la

revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

### **La experiencia del banco central autónomo**

La autonomía del Banco de México ha transcurrido en años de auge y de contracción y debilidad económica. En la primera etapa, el esquema de estabilización desembocó en la crisis de 1995. Ahora, en plena debilidad, el banco central se ha acercado a sus metas, pero de la mano de la debilidad económica y de las bajas tasas de interés que han aplicado los países desarrollados, las cuales no serán permanentes.

Conforme a la información que periódicamente proporciona el Banxico, durante los últimos años el nivel de las reservas internacionales del órgano autónomo ha aumentado de manera significativa, bajo el criterio de que éstas refuerzan la confianza de los agentes económicos sobre la solidez financiera de la economía mexicana y facilita el acceso de los emisores privados y públicos a los mercados internacionales de capital en mejores condiciones.

Así, al mes de septiembre de 2003 el monto de reservas internacionales se ubicó en 52 mil 117.4 millones de dólares, acumulación que significa un costo financiero que resulta de la diferencia entre el rendimiento de dicha reserva y la tasa de interés que deberá pagarse por los títulos que se emiten para su financiamiento.

Por lo tanto, se cuestiona la actuación del Banco de México con relación a la aplicación de las disposiciones legales que refieren al nivel de sus reservas, más aún, cuando el Banco de México se ha visto obligado a subastar divisas o a encarecer el costo del dinero al aumentar el monto del denominado corto, en una demostración de que las herramientas de que dispone Banxico le impiden orientar esos recursos a la inversión productiva.

Así, por ejemplo, en este año el mecanismo de subasta significó la venta de 2,079 millones de dólares en el trimestre mayo-julio, otros 879 millones en el período

agosto-octubre y, ahora, para noviembre y enero próximo otros 395.0 millones; esto es, se gastaron en total 3,353 millones de dólares en sólo nueve meses, en un proceso en el que dichos recursos son irrecuperables.

Respecto a la aplicación del denominado "corto", sólo responde a la coyuntura y cada vez es un instrumento más desgastado. Después de que en febrero de 2002 el corto se incrementó de 300 a 360 millones de pesos, en marzo la paridad promedio fue de 9.07, tipo de cambio sólo comparable con el observado en junio de 2001, cuando el promedio fue de 9.08 pesos por dólar.

En marzo de 2002 la apreciación del peso frente al dólar resultó excesiva y afectó de manera notoria al sector productivo, por lo que a principios de abril Banxico dio marcha atrás y bajó el corto a 300 millones de pesos. Con ello se inició un proceso de depreciación, que no se frenó con posteriores aumentos del corto en septiembre (a 400.0 millones), diciembre (475.0 millones), enero (550.0 millones), febrero (625 millones) y marzo (700.0 millones).

Por eso, a pesar del corto, el promedio de la paridad de diciembre pasado fue de 10.236 pesos, en enero llegó a superar los 10.7 pesos y actualmente se encuentra cerca de 11.20 pesos por dólar. Si bien ese deslizamiento es sano, podría ser considerado contraproducente por el Banco de México, ya que en una economía a la que se ha vuelto dependiente de las importaciones, inevitablemente terminará por repercutir en el nivel de precios.

Por otra parte, ese incremento en el corto no repercutió en un fuerte aumento de las tasas de interés, gracias a que los niveles de tasas vigentes a escala mundial son los más bajos en décadas.

Hasta ahora el objetivo visible de la acumulación de divisas es la de garantizar la estabilidad, lo que implícitamente significa defender un determinado nivel de paridad cambiaria. Para este objetivo el monto de divisas, aunque alto, puede ser insuficiente ya que, por ejemplo, la razón de reservas con relación al M1, que es

una medida del ahorro con gran liquidez, significaría una paridad de 14 pesos por dólar, casi 30% arriba del nivel actual.

En cambio, esas reservas sí serían suficientes para cubrir las importaciones de varios años de alimentos, crudos y manufacturas, que era una de las preocupaciones que guiaban la acumulación de reservas en el pasado. Hasta noviembre esas importaciones sumaron alrededor de 10 mil millones de dólares. Por supuesto, esa consideración valdría sólo en caso continuar con la absurda renuncia al objetivo estratégico de lograr la autosuficiencia alimentaría.

Las divisas acumuladas también serían suficientes si al menos una parte se utilizara productivamente para aumentar la competitividad, la capacidad instalada y potenciar los recursos naturales y humanos disponibles en el país. Incluso, esta decisión podría dar lugar a un proceso de retroalimentación que aumentaría el superávit a medida que crece la capacidad productiva. Desafortunadamente, esto no vale para la actual estrategia del Gobierno.

Adicionalmente, es necesario destacar que si bien México podría aprovechar mejor sus propias fuentes de divisas que suman 49,000 millones de dólares - remesas, 14,000 millones; petróleo, 14,000 millones, valor agregado de maquiladoras, 18,000 millones y saldo neto del turismo, 3,000 millones-, aplica una política con la que mantiene un persistente déficit en cuenta corriente y grandes volúmenes de importaciones de mercancías, documentadas y de contrabando.

Es necesario señalar que a diferencia de los países que acumulan divisas y se fortalecen gracias a su superávit con el exterior, México acumula divisas a pesar de que es deficitario. Esa acumulación de reservas en México sólo puede lograrse gracias a la obtención de créditos, la restricción de la demanda y la concurrencia de inversión extranjera directa que debe encontrar un destino atractivo y la posibilidad de adquirir bienes o ganar mercados de manera que sea lo

suficientemente grande para cubrir el déficit externo y evitar que éste afecte el monto de las reservas o la paridad.

Esta estrategia pronto se revierte con la transferencia de utilidades de las inversiones que se dirigen a las actividades más rentables. Para mantener el flujo de Inversión extranjera, México renuncia al uso de la plusvalía generada por su aprovechamiento. Por eso, ahora que la Inversión Extranjera Directa a los países emergentes se redujo debido a la recesión, se requiere a los países que ofrezcan sus sectores más atractivos, como electricidad y petróleo. De ahí la exigencia de "reformas estructurales".

En materia cambiaria, el Banco de México, actúa de acuerdo con las directrices que determina la Comisión de Cambios, que se encuentra integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la preside, dos subsecretarios de dicha Dependencia, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno.

Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no obstante que la Constitución otorga al Banco de México un carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, cuenta con facultades para planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

Pero, además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene atribuciones para manejar la deuda pública de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal; autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; así como para proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, evaluando y autorizando los programas de inversión pública para hacerlos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

De esta manera, como se puede observar el grado de autonomía del Banco de México, queda sujeta a la determinación de políticas aplicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en suma cuenta con atribuciones para proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar el Plan Nacional correspondiente.

Parecería, con lo anterior, que la autonomía otorgada al Banco de México se encuentra en duda, pero no es así, en los hechos la concepción del papel de la Banca Central se sitúa, a nivel mundial, en dos tendencias, la primera que otorga mayor independencia a los bancos centrales y que estrechamente se encuentra asociada a la definición más estricta y limitada de sus objetivos, como serían los casos del Bundesbank Alemán y los Bancos Centrales de Chile, Nueva Zelanda, Colombia y Argentina.

Por su parte, la segunda tendencia, si bien fija la estabilidad de precios como el objetivo básico de la política monetaria, las atribuciones que se les otorgan son múltiples y están definidos de manera amplia en sus respectivos estatutos legales, por ejemplo, el Consejo de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América tiene como finalidad el de mantener y consolidar el desarrollo de la moneda y el crédito, conjuntamente con el que corresponde al potencial económico del país, para incrementar la producción y promover, de manera efectiva, el nivel máximo de empleos, la estabilidad de los precios y razonables tasas de interés, criterios que, con sus variantes, resultan de aplicación en los bancos centrales -de Suiza y Japón, entre otros.

### **Resultado de las políticas públicas**

Las políticas de estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, antiinflacionaria, conjuntamente con la acelerada apertura comercial, la privatización de empresas estatales y la contracción del gasto público han tenido como resultado crisis recurrentes en la economía nacional. Hoy han acentuado la caída del Producto Interno Bruto y la desarticulación de ramas productivas,



relegando a amplios sectores de la población de los "beneficios obtenidos", dado que en el comercio internacional de nuestro país sólo participan, de manera sustancial, no más de 300 empresas que por lo general se encuentran articuladas con sus corporativos en el extranjero, limitando el desarrollo y fortalecimiento del mercado interno con la consecuente pérdida de empleos.

Más aún, las actuales políticas mantienen en la pobreza a más de la mitad de su población y en la pobreza extrema a casi la quinta de habitantes. Además, esta política ha desmantelado los sistemas de regulación y fomento de la agricultura, profundizando la dependencia alimentaria y la crisis agrícola.

En general, los actualmente responsables de la aplicación de las políticas monetaria y fiscal, Banxico y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mantienen las orientaciones restrictivas de los últimos gobiernos que se desempeñaron en un entorno de expansión mundial. Eso ha llevado a los actuales funcionarios a asumir como satisfactoria la actual disminución de la inflación, que no se debe a un incremento de la productividad y eficiencia económica en el país, sino a una drástica caída de la demanda. De esta manera, se abandona la responsabilidad constitucional otorgada al Estado para promover el desarrollo integral de la Nación y una justa distribución del ingreso.

Pero, a pesar de las declaraciones del Ejecutivo Federal y de la drástica caída en la demanda, los progresos en materia de estabilización de precios no han sido sostenidos. En 1993, cuando el Banco de México adquiere el carácter de institución autónoma, el índice de inflación cerró en 8.01%, disparándose al 51.97% al cierre de 1995 y mostrando reducciones importantes hasta de 8.96% y 4.40% en los años 2000 y 2001, respectivamente, con un repunte de 5.70% en el 2002.

Por esa misma inconsistencia, en materia de control de la inflación, la recuperación de la capacidad de compra continúa siendo limitada. Esto se refleja en el comportamiento del nivel salarial real que en 1993 era equivalente a la

capacidad adquisitiva de 1953 e inferior en un 65.0% con relación al salario vigente en 1975. Para 1996 la capacidad de compra del salario decrece en un 30.6% con respecto a 1993, año de inicio de funciones del órgano autónomo y de aplicación de las llamadas políticas estabilizadoras de la moneda.

En el 2003, el Ejecutivo Federal exalta que el control de la inflación ha favorecido la recuperación salarial, esto resulta válido si se considera que, con respecto al año de 1993, se redujo la pérdida que sufrió el poder adquisitivo del salario en 1995. Dicha pérdida disminuyó de 25.5%, a sólo 23.5% y 15.0% en los años 2000, 2001 y 2002, respectivamente. Desafortunadamente, al relacionarlas con el objetivo económico de evitar la erosión del poder adquisitivo del dinero, que afecta de manera severa a las personas de más bajos recursos, resulta que la actuación del Banxico no ha correspondido a la expectativas que dieron lugar al otorgamiento de su autonomía.

En general, la política monetaria orientada a preservar la estabilidad de los precios se ha vuelto más rígida a través de la aplicación de medidas discrecionales por parte del Banco de México, con el objeto de alcanzar las metas de inflación, recomendando, al mismo tiempo, ajustar los salarios contractuales a la baja dado que, argumentan, los actuales limitan la recuperación de la ocupación.

En estas condiciones, el escenario macroeconómico actual no ofrece las condiciones favorables para cumplir con las metas oficiales contenidas en los Criterios Generales de Política Económica 2003, de un incremento de 3.0% en el PIB y de 3.0% en los precios.

Tampoco, existen políticas públicas que atiendan con certeza el fortalecimiento del aparato productivo nacional y dirigidas a atenuar las condiciones de marginación en que vive la gran mayoría de la población.

Asimismo, las condiciones actuales de escasez de Recursos Públicos para fomentar el desenvolvimiento del entorno económico, y por tanto, el rezago de la

justicia social, hacen necesario ampliar, de manera urgente, los mecanismos para lograr la activación del mercado interno y el empleo.

Por ello, uno de los retos más importantes que actualmente enfrentan la sociedad y el Estado Mexicano es el de contar con una capacidad para aprovechar los recursos provenientes del ahorro interno para hacer frente a las necesidades cada día más crecientes de la sociedad. Para lograrlo, es conveniente llevar a cabo las modificaciones a la legislación monetaria y financiera que incidan de manera positiva en tales objetivos. Lo anterior, por que no es aceptable, en ningún sentido, atender contra la soberanía de la nación renunciando a una política propia.

Además, se debe recalcar que aún con la superación de la actual recesión mundial, el Estado Mexicano debe modificar la estrategia actual para consolidar mecanismos que garanticen el desempeño de la actividad económica y el fortalecimiento del mercado interno, fundamentalmente alentando la inversión pública en proyectos de infraestructura que por sus características sólo puede ser financiada con recursos provenientes del ahorro de largo plazo y resulten autofinanciables.

Es, con este propósito, que el Banco de México, además de procurar la estabilidad de la moneda, debe participar en el esfuerzo nacional para la obtención de un crecimiento económico sostenido y estable.

En particular, se propone abrir nuevos esquemas y otras fuentes de financiamiento para invertir en obras que fortalezcan las empresas públicas que tienen bajo su responsabilidad las áreas consideradas como estratégicas para la nación, así como en aquéllas que su realización signifiquen el mayor número de empleos, dando prioridad a los Estados donde se registran los mayores índices de marginación.

Por ello, se deben modificar las atribuciones del Banco de México, otorgándole facultades adicionales en el cumplimiento de su objetivo prioritario, no tan solo

para procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, sino, además, para que sus políticas alienten el crecimiento económico y el empleo.

Se trata de recuperar las políticas monetaria y financiera como instrumentos del crecimiento económico, para garantizar la soberanía monetaria, revisando el papel del Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la conducción de la política económica.

Esto significa, reorientar la política crediticia y de endeudamiento gubernamentales, ampliando los canales de captación de crédito y utilizando los excedentes de reservas monetarias en el impulso de proyectos productivos de amplio impacto social, esto, con carácter de urgente para avanzar en el corto plazo en la reactivación del mercado interno.

### **Objetivos de la iniciativa**

El principal propósito de la iniciativa se dirige a, que mediante la ampliación de facultades al Banco de México y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se obtengan recursos financieros necesarios para invertir en el desarrollo de infraestructura productiva, que signifique la reactivación de sectores económicos y fundamentalmente que representen un fuerte impacto en la generación de empleos e incrementen la eficiencia económica principalmente en aquellas regiones del país donde se registran los mayores niveles de pobreza y en los sectores que se consideran estratégicos y prioritarios para el desarrollo nacional.

En particular, la formulación de esta Iniciativa de Ley se orienta a definir la actuación del Banco de México no sólo como Entidad que procura la estabilidad del Poder adquisitivo de la moneda nacional sino como promotora del crecimiento económico y el empleo.

Dada la situación económica por la que atraviesa actualmente nuestro país se requiere que las inversiones se realicen de manera inmediata a fin de coadyuvar a la disminución de las condiciones de pobreza en que viven grandes núcleos de la

población. Para ello, se pretende proveer al sector público de los recursos necesarios, para que en forma ágil y expedita se lleven a cabo obras de infraestructura productiva y se generen empleos necesarios para fortalecer el desarrollo del mercado interno y mejorar las condiciones de vida de la población.

Más aún, se trata de fortalecer las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, conjuntamente con las dependencias que atienden programas sociales y las actividades consideradas como estratégicas para la nación, petróleo refinación de petróleo, petroquímica e industria eléctrica, programen y ejerzan cabalmente los recursos públicos necesarios para superar la emergencia económica actual.

Ampliar el objetivo prioritario del Banco de México significa, también, comprometer a la institución y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la promoción del desarrollo nacional y por lo mismo en eliminación de los subejercicios presupuestales en el rubro de inversión pública que durante los últimos años han mostrado, principalmente, las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Petróleos Mexicanos, Compañía de Luz y Fuerza del Centro y la Comisión Federal de Electricidad.

Al mismo tiempo, se trata de obtener mejores fuentes de financiamiento en administración, plazo y costo que sustituyan la contratación vía Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, conocidos como Pidiregas, que a la fecha acumulan compromisos estimados en 852 mil 220.0 millones de pesos, de los cuales 119 mil 202.5 millones de pesos corresponden a la Comisión Federal de Electricidad y 733 mil 17.5 millones de pesos a Petróleos Mexicanos, que contratados en dólares o indexados al tipo de cambio tienden a convertirse en instrumentos de altísimo riesgo para la economía y la sociedad mexicana.

En este ámbito, se propone que el Banco de México al otorgar crédito al Gobierno Federal deberá dar prioridad al desarrollo de obras de infraestructura productiva de largo plazo de amortización y que generen, de inmediato, la mayor cantidad de

empleos, a fin de reactivar el desarrollo económico y generación de empleos, cuidando siempre, conjuntamente con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que los proyectos inversión produzcan los recursos suficientes para su amortización, de tal manera que no se generen situaciones de riesgo.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo sexto, 2º, 3º, fracción IV, 7º, fracciones II y IX, de la Ley del Banco de México y 31, fracciones VII y XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar en los siguientes términos:**

**Artículo Primero.-** Se reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 28.- .....**

.....

.....

.....

.....

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Sus objetivos prioritarios serán procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y **el sano crecimiento de la actividad productiva y el empleo en el país**, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

.....

.....

....

.....

.....

.....

**Artículo Segundo.-** Se reforman y adicionan artículos 2º, 3º, fracción IV, 7º, fracciones II y IX, de la Ley del Banco de México para quedar como sigue:

**Artículo 2.-** El Banco de México tendrá por finalidad **formular y operar la política monetaria, procurando que ésta contribuya, siempre, al desarrollo económico del país.** En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivos prioritarios procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda, **mediante el fortalecimiento de la actividad productiva y la generación de empleo en el país.** Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

**Artículo 3.-** El Banco desempeñará las funciones siguientes:

I. a III. ....

IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; **con objeto de garantizar que las políticas que se promuevan atiendan los objetivos de garantizar el desarrollo económico del país y la generación de empleos.**

**Artículo 7.-** El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:

I. ....

II.- ....

En lo que se refiere al otorgamiento de crédito al Gobierno Federal se deberá dar prioridad al desarrollo de obras de infraestructura productiva de largo plazo de amortización y que generen la mayor cantidad de empleos en el corto plazo.

III. a VIII. ....

IX. Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o. y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria y **para reactivar el desarrollo económico y generación de empleos, mediante la inversión en proyectos de infraestructura productiva de largo plazo de recuperación.**

Las inversiones que se realicen en obra pública, a que se refiere el párrafo anterior, quedan sujetas a que su aplicación se realice en proyectos prioritarios y en zonas del país con menor desarrollo, así como en las áreas consideradas como estratégicas para la nación, cuidando siempre, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que los proyectos de inversión produzcan los recursos suficientes para su amortización.

X. a XII. ....

**Artículo tercero.-** Se reforma y adiciona el artículo 31, fracciones VII y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 31.-** A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a VI. ....

VII. ....

Referente al Banco Central, la Secretaría deberá tomar las previsiones necesarias para asegurar que las políticas generadas procuren la



estabilidad del poder adquisitivo de la moneda y fomenten el crecimiento de las actividades económicas y el empleo;

VIII. a XV. ....

XVI.- .....

Tratándose de obras a realizar con recursos provenientes del ahorro interno y/o financiamiento del exterior, la Dependencia deberá sujetar su autorización a que los proyectos a realizar se dirijan a reactivar el desarrollo económico y generación de empleos, fundamentalmente en proyectos clasificados como prioritarios y en zonas del país con menor desarrollo, así como a las áreas consideradas como estratégicas para la nación, cuidando siempre, conjuntamente con el Banco Central que los proyectos inversión produzcan los recursos suficientes para su amortización;

XVII. a XXV. ....

#### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 30 días siguientes a la publicación del presente decreto harán las adecuaciones pertinentes en sus respectivos reglamentos.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, a los nueve días del mes de diciembre del año dos mil tres.

Dip. Alfonso Ramírez Cuéllar

# Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1392, jueves 11 de diciembre de 2003

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 41, 110 Y 111 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE INTEGRACION, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, A CARGO DEL DIPUTADO IVAN GARCIA SOLIS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Señoras y Señores Diputados. Ciudadanos. El objeto esencial de la presente Iniciativa es sentar las bases constitucionales de una nueva reforma electoral, que ponga al día la evolución de nuestras leyes e instituciones en la materia, y sobre todo que refleje las expectativas de los ciudadanos mexicanos, quienes exigen procesos electorales completamente limpios, imparciales, equitativos, transparentes y austeros.

En síntesis, el contenido propositivo de la Iniciativa es el siguiente:

- 1.- Se modifica la integración del Consejo General, ya que proponemos suprimir la figura de Consejero Presidente, facultando al Consejo en Pleno para que elija, por mayoría calificada a su propio Presidente; También se transforma la naturaleza del Secretario Ejecutivo, que pasa a serlo del Consejo General;
- 2.- Se establece la obligación de abrir a la sociedad y de transparentar el proceso de elección de Consejeros Electorales;
- 3.- Se establece la prohibición de que quienes sean electos Consejeros Electorales puedan ocupar cargos de elección popular, o altos cargos en la administración pública, durante el periodo para el que fueron electos, o cinco años después;

4.- Se fortalecen algunas facultades del IFE, como las de supervisión investigación y vigilancia, y se le otorgan otras, como la de organizar las elecciones internas de los partidos que así lo soliciten;

5.- Se reduce substancialmente el costo de las campañas electorales, así como el mantenimiento de los partidos políticos nacionales, ya que se establece la obligación de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de aportar los tiempos indispensables para dichas campañas; Por otra parte, se instruye al legislador secundario para que fije una cantidad monetaria que servirá de base de cálculo para el financiamiento de los partidos, eliminando con ello la discrecionalidad actualmente otorgada al IFE; Igualmente se reducen en casi un 60% las percepciones de los Consejeros Electorales, equiparándolas a los de los diputados al Congreso de la Unión y, finalmente, se especifica que durante los procesos electorales en los que sean electos sólo diputados, el financiamiento para campañas será de sólo una tercera parte del previsto para la renovación general de los Poderes Federales;

6.- Se establece la obligación del Estado de, durante las campañas electorales, limitar su uso de la radio y televisión a las campañas informativas indispensables para afrontar situaciones de emergencia o campañas de salud pública;

7.- Se establecen bases claras para los topes a los gastos de campaña, así como para las aportaciones privadas a los partidos políticos, eliminando así la discrecionalidad de la que abusa actualmente la autoridad electoral;

8.- Se establece que las sanciones por el incumplimiento de las anteriores normas incluirán la inhabilitación de los candidatos que las promuevan o se beneficien de ellas;

9.- Se establece la obligación del legislador secundario de regular las llamadas "precampañas";

10.- En artículos transitorios, se deja sin efecto la pasada y desafortunada elección de Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del IFE, instruyendo a la Cámara de Diputados a proceder a una nueva elección en un plazo perentorio.

Basamos nuestra Iniciativa en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La presente iniciativa busca dar continuidad a las transformaciones democráticas que México ha experimentado desde el parteaguas histórico de 1988. Cambios que creemos llegaron para quedarse y consolidarse como una distinción de un Estado democrático de derecho. La iniciativa no parte de un ideal sino de un hecho que no podemos soslayar, nuestro sistema político avanza en los valores de la democracia.

La llave de acceso a esa nueva realidad, en la que por cierto, refleja un nuevo mapa electoral, es resultado del empuje de una sociedad más abierta y participativa; obedece a la labor persistente de ciudadanos y partidos políticos que buscaron en el consenso nuevas reglas del juego electoral y así lograr arribar a la toma de decisiones en los poderes públicos.

Conscientes que esos cambios, producto de sendas reformas electorales, permiten que se progrese en la erradicación de prácticas reprobables como es la defraudación de la voluntad popular, no tenemos más que reconocer que debemos perfeccionar aún más las herramientas que permitan el libre juego electoral.

Cierto que es que faltan muchas cosas por hacer, subsisten aún y a pesar de las instituciones algunos vicios, pero lo que es claro es que la existencia de un órgano

electoral como el Instituto Federal Electoral ha influido como dique contenedor de prácticas antidemocráticas.

La imagen institucional del Instituto Federal Electoral y sus órganos directivos y ejecutivos han sido además ejemplo a seguir en la mayoría de las entidades federativas, en donde los Estados en apego al artículo 116 de nuestra Constitución Política, cuentan con órganos independientes e imparciales. Ello ha permitido que se susciten casos anteriormente inimaginables como el de la anulación de las elecciones de candidato a gobernador en Tabasco y Colima.

Por ello, resulta imprescindible para el Estado Mexicano fortalecer al Instituto Federal Electoral, para que pueda seguir siendo ejemplo para las entidades federativas.

Para lo anterior se proponen cambios fundamentales en el status, y procedimientos de designación de los Consejeros Electorales del Consejo General del IFE y en su estructura ejecutiva.

La iniciativa propone un mecanismo transparente en la designación de los Consejeros Electorales. Es decir que esa decisión fundamental de la Cámara de Diputados, no quede dentro de un grupo de privilegiados, si no que éstos se vean obligados por disposición constitucional a convocar a la sociedad para la presentación de propuestas de Consejeros. Desde luego la decisión final será del pleno.

Para lo anterior, se propone hacer público el procedimiento y valoración de las propuestas, por lo que será indispensable un dictamen fundado y motivado sobre el porqué y en qué se baso la Cámara para elegir a tal o cual consejero. La idea de volver auténticamente ciudadanos a los órganos electorales pasa por la necesidad de hacer partícipes a los mismos ciudadanos en la formulación de propuestas, en suma la publicidad de los procedimientos es una premisa.

Una manera clara en la designación de los Consejeros introduce al sistema electoral un eje fundamental de la labor del IFE que es la certeza. La falta de formas precisas para la designación de los Consejeros puede dar lugar a la arbitrariedad o bien en los casos más extremos a compromisos de quien o quienes se vean beneficiados con las decisiones partidarias.

Hace algunos siglos, en 1815 Benjamín Constant en su obra *Principes de Politique* señalaba que "lo que preserva de la arbitrariedad es la observancia de las formas. Las formas son divinidades titulares de las asociaciones humanas, las formas son las únicas protecciones del inocente, las formas son las únicas relaciones de los hombres entre sí. Fuera de ellas todo es oscuro; todo entregado a la conciencia solitaria, a la opinión vacilante".

La iniciativa no hace distinciones en el status de los Consejeros Electorales y les da a todos el carácter de pares, por lo que permite como un dispositivo de autonomía del máximo órgano de dirección, que sea éste quien designe por la mayoría calificada de los miembros del Consejo General a su presidente. La valoración que hacemos como base de esta propuesta parte de la idea de favorecer el autogobierno del IFE, es decir que la responsabilidad de nombrar al presidente esté exenta de compromisos partidistas, como pudieran ser los grupos parlamentarios mayoritarios de la Cámara. Cabe el ejemplo de la actual disposición constitucional sobre la designación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corre a cargo de los Ministros; así también corresponde a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación elegir a su presidente.

La propuesta se hace también con base a la relación que existe entre el nombramiento diferenciado del presidente sobre los demás Consejeros, y lo que representa en la actualidad la estructura legal y funcional existente permite la conducción del Instituto en forma unidireccional y unipersonal en lo que se refiere a las funciones ejecutivas. Es decir el modelo presidencialista para muchos anacrónico se ve reflejado en esta institución, situación que debe cambiar.

Actualmente el Presidente del Consejo General del IFE es al mismo tiempo presidente de la Junta General Ejecutiva, y si eso no fuera poco es el único facultado para proponer al Secretario Ejecutivo y a los directores, sin que hasta ahora, exista posibilidad real de incidir por parte de los demás consejeros electorales en este proceso. Más aún, es el Presidente el que elabora el orden del día; el único que convoca a sesiones del Consejo General y quien formula el presupuesto y para colmo no se pueden celebrar sesiones sin la presencia del Consejero Presidente. Todo lo anterior es la lógica consecuencia de elevar, desde la Constitución, al Presidente del Consejo General substancialmente por encima del resto de los miembros de un órgano que, si bien es colegiado, no puede funcionar colegiadamente a plenitud cuando uno de sus integrantes es más que el resto.

Por tal motivo, la iniciativa atiende la idea de que el Secretario Ejecutivo no es el Secretario del Presidente sino del Consejo General, por lo que la propuesta es de tal naturaleza que quede explícita, además de la facultad del Consejo para nombrar y remover a este funcionario. Se propone también suprimir el monopolio que actualmente detenta el Presidente del Consejo de hacer propuestas para el cargo de Secretario Ejecutivo, facultando para ello a los consejeros electorales.

Como garantía para evitar cualquier acto contrario al principio de imparcialidad, valor fundamental de la función electoral, la iniciativa propone una redacción que adiciona un párrafo al artículo 41 en la que dispone que los Consejeros Electorales estén impedidos de aceptar cargos específicos en la administración pública federal o en algún estado; prohíbe además que puedan postularse a cargo de elección popular. Las experiencias recientes, en la que Consejeros Electorales abandonaron la función electoral para comprometerse con el proyecto gubernamental de partidos políticos, que llegaron al poder y que incluso hoy son Diputados en esta Cámara federal impulsados por partidos políticos, no hace más que pensar que existieron lagunas que permitieron vicios al principio aludido.

Otro mal referente es que Consejeros ciudadanos que formaron parte de la organización de las elecciones federales 1994, optaron por aceptar postulaciones a cargos de elección popular uno como Diputado Federal del Partido Acción Nacional hoy Secretario de Gobernación y un periodista como candidato del PRD a Gobernador en el Estado de Hidalgo. Atención especial merece el anterior Secretario Ejecutivo del IFE, quien fuese postulado en la pasada legislatura como Diputado Federal y ostentó el cargo también como Secretario de Elecciones en el PRI. Ello indica que quienes ostenten esa responsabilidad, incluso el Secretario Ejecutivo deben estar exentos de tentaciones de participar en el juego electoral siendo éstos los árbitros. Para compensar ese precepto rígido, proponemos que los Consejeros que terminen su periodo tengan el derecho a un haber durante cinco años.

Por último, la iniciativa propone una medida substancial, que tendrá como resultado la austeridad institucional del IFE. Se plantea que los Consejeros tengan una retribución igual a la de los miembros de la Cámara de Diputados. En la actualidad cuentan con una remuneración igual al de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, alrededor de 140,000 pesos mensuales, además de importantes prestaciones. A la luz de los problemas económicos que vive la nación es inaceptable. La dieta que reciben los Diputados, alrededor de 60,000 pesos mensuales, es más que suficiente para hacer efectiva la máxima juarista de vivir en la "honrada medianía".

El argumento original para pagar tan generoso salario a los consejeros electorales era el garantizar la imparcialidad y autonomía del Instituto. Por el contrario, estamos convencidos de que un salario como el que proponemos no compromete ni pone en riesgo la función electoral, pues la garantía de independencia de criterio e imparcialidad no se base principalmente en la remuneración, y obedece más a las garantías constitucionales plenas con las que cuentan los Consejeros, el Consejo General y el Instituto Federal Electoral. El resto reside en la ética individual, y ninguna cantidad de dinero, por más copiosa que sea, convertirá en



honrado a quien tenga la voluntad de ver más por su conveniencia personal que por el bien de la Nación.

### **Impacto de la Iniciativa en la legislación secundaria**

La Iniciativa implica los siguientes cambios en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

a) Para modificar el vocablo Secretario Ejecutivo del IFE

49-B, párrafo 4 inciso J)

64

76, párrafo 2

77, primer párrafo

79, párrafo 2

82, primer párrafo, inciso s)

La denominación del Capítulo V

88, primer párrafo

92, primer párrafo, 1 inciso n)

93, inciso k)

107, inciso d)

117, inciso c)

132

133

134, párrafo 2

164, párrafo 2, inciso c)

169, párrafo 3

179, párrafo 8

190, párrafo 3

205, párrafo 2, inciso j)

253, párrafo 1 incisos b), c), d) y e)

257, inciso e)

261 inciso c)

b) En materia del Consejero Presidente del IFE, es necesario plantear el momento y el modo en el que se elige al Presidente del Consejo para de ahí en adelante, continuar utilizando el mismo vocablo. Igualmente es indispensable replantear las atribuciones del mismo, a fin de democratizar el funcionamiento del Consejo General, ya que el Presidente dejaría de ser un órgano unipersonal situado por encima del resto de los integrantes de aquél, para convertirse en un consejero electoral más, quien, exclusivamente por la confianza de sus iguales, y siempre bajo la supervisión de éstos, desempeña funciones de conducción de las sesiones y coordinación de los trabajos. Además es necesario reformar los siguientes artículos:

74 (reformular los párrafos 1, 2 y 8 para concordancia constitucional).

76 (adecuar el párrafo 3 en cuanto a la retribución económica).

79 (adecuar el párrafo 5 en torno al procedimiento en caso de ausencia definitiva del Consejero Presidente).

82 (reformular el inciso "y" para otorgar al Consejo General, y no de la Cámara, la facultad para sustituir provisional y definitivamente al Consejero Presidente en caso de ausencia definitiva) .

c) Financiamiento público.

47 inciso b) (para disminuir el monto de financiamiento a partidos políticos en caso de elección para renovar diputados únicamente).

49 (adecuación de la fórmula para financiamiento a partidos políticos).

d) Tiempos en radio y televisión

42 a 48 (Revisar y reformular el contenido de los artículos )

e) Inhabilitación por uso inadecuado de financiamiento a partidos

Título Quinto, capítulo único (incluir en el mejor lugar la disposición para inhabilitar a quienes evadan las disposiciones en materia de origen y uso de recursos públicos).

III.- Código Penal.

a) Inhabilitación por uso inadecuado de financiamiento a partidos

406 (Para incluir una fracción VIII en la que se estipule la inhabilitación a quienes evadan las disposiciones en materia de origen y uso de recursos públicos).

Por las anteriores consideraciones, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, ambos de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito, Diputado al Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta H. Cámara la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

PRIMERO. Se reforman y adicionan el primer párrafo de la fracción I, así como todos los párrafos e incisos de la fracción II, y se adiciona un tercer párrafo al inciso c), todos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue (cambios en cursivas exclusivamente para efectos de facilitar su identificación):

**"ARTÍCULO 41. (.....)**

La renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, *así como las normas*

*que enmarquen democráticamente su vida interna y sus procesos de elección de dirigentes y candidatos. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.*

(.....)

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma, *empleando para ello exclusivamente tiempos del Estado, que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión pondrán directamente a la disposición de la autoridad electoral, en los horarios y en las cantidades que ésta determine, por estimarlos necesarios para los fines de este artículo. Ninguna persona podrá contratar en radio y televisión mensajes orientados, directa o indirectamente, a la obtención del voto, o a favor o en contra de algún candidato o partido político, ni a la promoción política de persona alguna. Los programas noticiosos gozan de las libertades establecidas en los artículos 6 y 7, pero serán monitoreados y analizados por la autoridad electoral, en los términos que marque la ley. Durante las campañas electorales, todas las entidades públicas, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, limitarán su uso de la radio y la televisión a la difusión de la información indispensable para afrontar situaciones de emergencia y campañas de salud pública. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.*

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y

las tendencias a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, *a partir de una cantidad monetarias base establecida por la ley que se multiplicará, para cada año, por el número de electores, realizado lo cual se multiplicará por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. La cantidad base sufrirá anualmente la variación del poder adquisitivo de la moneda nacional.* El 30% de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, *excepto durante los años en los que sean electos exclusivamente Diputados, cuando equivaldrá a una tercera parte.*

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

El límite a las erogaciones de cada uno de los partidos políticos en sus campañas electorales, equivaldrá al 150% de la cantidad que resulte de sumar el mayor financiamiento público asignado a un partido político, por concepto de actividades ordinarias permanentes y actividades tendientes a la obtención del voto, en el año de la elección de que se trate, a la cantidad

que pueda recabar ese mismo año por concepto de financiamiento privado. Cada partido político podrá recabar por concepto de financiamiento privado hasta un diez por ciento de la suma total a él asignada en el año de que se trate. Sólo se permitirán aportaciones individuales de ciudadanos mexicanos, cuyos montos máximos por persona establecerá la ley.

La ley establecerá los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse a partidos e individuos por el incumplimiento de las disposiciones de esta fracción o de aquélla, mismas que incluirán la inhabilitación de los candidatos que lo promuevan o se beneficien de dicho incumplimiento. La autoridad electoral podrá requerir a cualquier persona física o moral ((los particulares, a los partidos políticos, así como a toda autoridad o ente público)), los datos e informes que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones y podrá citar a comparecer a cualquier individuo bajo protesta de decir verdad. El manejo de esta información se ajustará a los límites previstos por las leyes. Los servidores públicos que sin causa justificada nieguen los informes requeridos, serán separados de su cargo e inhabilitados para el ejercicio de la función pública, con arreglo al debido procedimiento, con independencia de posibles responsabilidades penales."

SEGUNDO. Se reforman y adicionan todos los párrafos, a excepción del primero y del séptimo, de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona uno nuevo, a continuación del quinto, para quedar como sigue (cambios en cursivas, exclusivamente para facilitar su identificación):

III. (.....)

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y *se integrará por nueve Consejeros Electorales*, y concurrirán, con voz pero sin

voto, los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el Servicio Profesional Electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

*Los Consejeros Electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, 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, por la misma mayoría, a propuesta de los grupos parlamentarios, instituciones académicas y organizaciones de ciudadanos. Conforme al mismo procedimiento, se elegirán nueve Consejeros Electorales suplentes, en orden de prelación. La Ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes, pero en cualquier caso la convocatoria para la presentación de propuestas, así como el procesamiento de éstas, serán integral y precisamente públicos.*

*Los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los miembros de la Cámara de Diputados. Los Consejeros Electorales podrán ser reelectos por una sola ocasión. Cada dos años, el Consejo General elegirá, de entre sus*

*miembros y por el voto de las dos terceras partes de éstos, a su Presidente, el cual podrá ser reelecto una sola vez, y sólo podrá ser removido por la misma mayoría.*

El Consejo General, a propuesta de los consejeros electorales, nombrará a su Secretario Ejecutivo, el cual durará en su encargo cuatro años, podrá ser reelecto hasta por una vez y en todo tiempo podrá ser removido.

El cargo de Consejero Electoral sólo es renunciable por causa grave, calificada por la Cámara de Diputados. Las personas que hayan sido elegidas como Consejeros Electorales propietarios no podrán desempeñar, durante el periodo para el cual hubiesen sido electos, ni durante los cinco años siguientes, los cargos de secretario o subsecretario del despacho o director general u homólogos, en la Administración Pública Federal o en la de algún estado, procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal o de algún estado; Senador; Diputado Federal ni gobernador de algún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Igual prohibición recaerá sobre el Secretario Ejecutivo, pero en su caso la inhabilitación posterior a su periodo será de tres años, a menos.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su elección *los Consejeros Electorales del Consejo General y el Secretario Ejecutivo de éste*, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los Consejeros del Poder Legislativo (.....)

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, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el 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. *Igualmente tendrá a su cargo la organización de los procedimientos internos de elección directa de dirigentes y candidatos de los partidos políticos que lo soliciten.* Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán *integral y precisamente* públicas.

IV. (.....)

(.....)"

TERCERO. Se reforman los primeros párrafos de los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"ARTÍCULO 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, *los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral,* los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

**ARTÍCULO 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como *los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral*, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)"

## TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El presente Decreto deja sin efecto la elección de Presidente y Consejeros Electorales realizada el día 31 de octubre de 2003. El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los primeros treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, expedirá las reglas y el procedimiento a los que se refiere el párrafo tercero de la fracción III del artículo 41 de esta Constitución y, dentro de los siguientes noventa días naturales, realizará el resto de las adecuaciones a la legislación secundaria que sean necesarias para cumplir con las disposiciones de la presente reforma.

TERCERO. La Cámara de Diputados, dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, procederá a elegir a los nuevos Consejeros Electorales, aplicando las reglas y el procedimiento a los que se refiere el artículo anterior, si los hubiere o, en su defecto, por esta única vez, un acuerdo parlamentario basado en los principios de la presente reforma. En tanto no sean elegidos los nuevos Consejeros Electorales, seguirán en funciones el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales elegidos el 31 de octubre de 2003.

CUARTO. Los individuos que fueron electos Consejero Presidente y Consejeros Electorales el 31 de octubre de 2003, una vez separados del cargo, recibirán una compensación equivalente a la retribución que hubiesen percibido hasta concluir el periodo para el que fueron electos, bajo la norma establecida por el presente Decreto.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a los 11 días del mes de diciembre de 2003.

Dip. Iván García Solís (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1393, viernes 12 de diciembre de 2003

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 14 Y 22 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE ABOLIR LA PENA DE MUERTE, PRESENTADA POR EL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER VALDEZ DE ANDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL JUEVES 11 DE DICIEMBRE DE 2003

El suscrito, diputado integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la Quincuagésima Novena Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa de decreto que reforma los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La reacción jurídico-penal es la respuesta que el legislador, como representante de una comunidad, prevé en aquellos casos en que se lleven a cabo conductas que atenten contra bienes jurídicos fundamentales del hombre y que se determinará al caso en concreto por la autoridad judicial y consistirá en la privación de bienes o derechos del sujeto infractor, llevada a cabo por la autoridad ejecutora.

A la pena se le asignan diversas finalidades, ya que mientras algunos ven en ella un sufrimiento, otros la consideran un medio de reforma y readaptación; y no faltan los que creen que es una mera venganza legalizada. Pero es necesario convenir que, por más que en nuestros tiempos se haya intentado restarle todo carácter aflictivo, la pena es un padecimiento.

En conclusión, la mayoría de los autores señalan que son cuatro los fines de la pena: retribuir mal por mal, expiar la culpa, lograr la prevención general mediante la ejemplaridad y corregir al delincuente.

En cuanto al ordenamiento jurídico mexicano, nuestra Carta Magna establece en el último párrafo del artículo 22 que la pena de muerte podrá imponerse al traidor de la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Cabe señalar que la pena de muerte encuentra su justificación en las teorías retribucionistas, las cuales afirman que es una exigencia profunda e incoercible de la naturaleza humana que el mal sea retribuido con el mal, como el bien merece su premio. Para esta teoría, el delito es un mal causado y su autor debe ser sometido a la expiación de ese mal.

Sin embargo, la idea de la retribución ha sido ya duramente cuestionada por diversos autores, destacando las objeciones que formula en su contra Claus Roxin, quien estima que la teoría retributiva no puede justificar la pena estatal, entre otras razones porque no queda claro bajo qué presupuestos la culpabilidad humana autoriza al Estado a castigar, o en palabras del criminólogo Hamburgo Sieverts: "La pena de muerte como una total extinción del condenado exige... una culpabilidad absoluta e indivisible del autor..."

Por otra parte, quien afirme la absoluta culpabilidad de un autor debiera ineludiblemente demostrar la absoluta libertad de voluntad del mismo. El reconocimiento de una culpabilidad jurídico-penal es, por consiguiente, un concepto en el marco de la ciencia experimental relativamente desarrollado, por lo que es inadecuado imputar una absoluta culpabilidad.

Con lo antes expuesto, salta a la vista que el pensamiento retribucionista no justifica ni legitima de forma alguna la aplicación de la pena de muerte.

Por otra parte, es evidente que la pena de muerte no puede cumplir, en caso alguno, una función preventivo-especial en el sentido de cumplir efectos

resocializadores, pues su imposición elimina absolutamente, desde un principio, las posibilidades de resocialización del condenado.

La pena de muerte se cierra desde un principio y de forma arriesgada a permearse de los principios que sostienen la posibilidad de mejoramiento del inculcado.

Ya desde 1764 el jurista italiano Cesar Beccaria señaló que el Estado otorga a sus ciudadanos un mal ejemplo por medio de las ejecuciones de la pena de muerte, pues de esta forma los ciudadanos no son intimidados, sino más bien incitados a utilizar ellos mismos la violencia.

En la misma dirección apunta un estudio neoyorquino de 1980, del cual se desprende que entre 1903 y 1963 después de cada ejecución hubo un aumento de dos asesinatos por mes. Por lo que la afirmación, invocada por los defensores de la pena de muerte, de que ésta ayuda a la intimidación de la colectividad, no es verdadera.

Si la función del derecho penal, tal y como entre tanto es reconocido en forma general, consiste en la protección subsidiaria de bienes jurídicos, no debe el cumplimiento de esta tarea ayudarse de una pena que contradiga en los resultados a esa meta social.

Como legisladores, no podemos permitir que una disposición legal que atente contra la vida de las personas continúe vigente en nuestro país, tomando en cuenta además que el efecto de la pena de muerte es irreversible, un condenado a pena privativa de libertad, puede, por medio de la prueba de su inocencia, ser absuelto, esto no sucede con la pena de muerte, en la que se corre el peligro de generar víctimas inocentes, con lo cual la pena de muerte pierde su justificación preventivo-especial, porque afecta de una forma socialmente dañina y se expone, de esa forma, al reproche de ser un siniestrado desde un punto de vista político-criminal.

Remontándonos a los antecedentes del artículo 22 constitucional, cabe señalar que en el Congreso Constituyente de 1856 se dio un fuerte debate por quienes definían a la pena de muerte como: "un verdadero asesinato que la sociedad comete en uno de los individuos, sin tener para ello el menor derecho". Se dijo en aquel entonces que: "la venganza no debe entrar jamás en las instituciones sociales, la justicia debe tener por objeto la reparación del mal causado y la corrección y mejora del delincuente, y nada de esto se logra con ofrecer al pueblo espectáculos de sangre que sirven sólo para desmoralizarlo."

Finalmente en el artículo 23 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857, quedó establecida la abolición de la pena de muerte en tanto el poder administrativo estableciera a la mayor brevedad el régimen penitenciario; por lo que la intención era suprimir la pena de muerte en la medida en la que se fueran estableciendo penitenciarías en los principales puntos de la República.

En la actualidad, la legislación internacional está orientada a proteger el derecho a la vida y, consecuentemente, abolir la pena de muerte; el Estatuto de la Corte Penal Internacional adoptado por nuestro país, excluye la pena de muerte para los delitos más graves, lo cual significa que la pena de muerte no es procedente para ningún delito, ya sean graves o leves.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Cámara de Senadores y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo de 1981, establece en su artículo cuarto el derecho a la vida y señala que toda persona tiene derecho a que se respete su vida, estando este derecho protegido por la ley.

Porque es necesario que exista congruencia entre la legislación nacional y los ordenamientos jurídicos internacionales de los cuales nuestro país forma parte y porque el privar de la vida a un individuo como consecuencia de la comisión de un delito resulta ser la intervención más radical por parte del Estado en la vida del

hombre; la pena de muerte no debe aplicarse mientras existan otros medios suficientes para combatir o impedir fenómenos de perturbación social.

En términos del artículo 18 constitucional, el sistema penal mexicano se organiza sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente.

Debemos de buscar sanciones que realmente tengan efectos preventivos, ya que la pena de muerte no es la solución al problema de inseguridad, ni va a evitar la comisión de delitos; la tendencia debe ser sustituir la represión por la prevención.

Asimismo, es necesario explorar otras alternativas a las penas que actualmente existen en nuestro ordenamiento legal que verdaderamente logren que se dé la readaptación social del sujeto que ha transgredido el ordenamiento jurídico, tomando en cuenta la reparación del daño ocasionado a la víctima.

Y en este sentido, vale la pena mencionar que la tendencia a nivel internacional es el total respeto a la vida y, por consiguiente, la abolición de la pena de muerte. Actualmente cien de los ciento noventa y cuatro Estados del mundo han suprimido la pena de muerte tras la declaración de la organización de derechos humanos Amnistía Internacional. En países como Alemania, existe la tendencia de imponer más penas pecuniarias que privativas de libertad y ha quedado eliminada la pena de muerte, con un resultado favorable en la sociedad.

En este proceso de revisión sustantiva de nuestro marco constitucional, es fundamental entrar en un tema que deberá revisarse, ya que permitir que continúe vigente una disposición que autoriza imponer la pena de muerte, constituye una tentación para aquellos que con ideas de corte retribucionista, quisieran imponerla.

Es, por lo anteriormente expuesto y fundado, que someto a la consideración de este Pleno la siguiente reforma constitucional:

**Artículo Único.-**



**Se reforma el artículo 14 constitucional para quedar como sigue:**

**Artículo 14.- ...**

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.

...

...

**Se reforma el artículo 22 constitucional para quedar como sigue:**

**Artículo 22.- ...**

...

...

Queda prohibida la pena de muerte, ninguna ley podrá establecerla.

**Artículo Transitorio**

**Unico.** 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 11 de diciembre de dos mil tres.

Dip. Francisco Javier Valdéz de Anda (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Diciembre 11 de 2003.)

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1393, viernes 12 de diciembre de 2003

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A EFECTO DE QUE SE ESTABLEZCA LA OBLIGACION DEL DISTRITO FEDERAL DE PARTICIPAR EN EL GASTO DE EDUCACION BASICA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALFREDO DEL MAZO GONZALEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESION DEL JUEVES 11 DE DICIEMBRE DE 2003

Los suscritos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de este H. Pleno la siguiente iniciativa de reformas constitucionales con proyecto de decreto, conforme a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

De conformidad con los principios que establece el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a recibir educación básica obligatoria, servicio que debe ser proporcionado por la Federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios.

Desde su promulgación, la Constitución federal ha sido objeto de múltiples y abundantes reformas en respuesta a las necesidades de nuestro país y en beneficio de todos los mexicanos. Sin duda, la Carta de Querétaro ha sido el ordenamiento constitucional que ha sufrido más reformas; también el de mayor tiempo de vigencia, lo que demuestra que nuestra Constitución es fuerte y sólo necesita como toda norma jurídica, por esencia cambiante, adecuarse a la evolución de la sociedad.

La primera Constitución del México independiente, del 3 de octubre de 1824, publicada el día 5 del mismo mes y año, otorgaba al Congreso Federal facultades exclusivas para elegir el lugar de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado. Posteriormente, Guadalupe Victoria, en su carácter de primer Presidente mexicano, promulgó el 20 de noviembre de 1824 el decreto de creación del Distrito Federal expedido por el Congreso General Constituyente dos días antes, en ese instrumento jurídico se designó la Ciudad de México como residencia de los poderes y, según su artículo 1º, se le denominó Distrito Federal, asignándole como superficie original un círculo de dos leguas de radio. Este territorio le fue segregado al Estado de México.

La Constitución de 1857, por su parte, preveía que el Congreso tendría la facultad "para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales".

En lo que se refiere al gobierno del Distrito Federal, los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión lo fueron también para el Distrito Federal, es decir, el Congreso y el Presidente de la República, además de las funciones que detentaban como órganos federales, tenían facultades para gobernar el Distrito Federal. No ocurrió lo mismo con el Poder Judicial, que desde 1855 y a semejanza del de los estados, reside en un Tribunal Superior de Justicia.

A través de nuestra historia, el Distrito Federal subsistió en los regímenes federalistas o desapareció con gobiernos centralistas. La Constitución de 1917, de naturaleza federalista, señala en su artículo 43 al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, y en el artículo 73 fracción VI se otorgaba al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Con la entrada en vigor de la reforma constitucional de 1929, el gobierno del Distrito Federal queda a cargo del Presidente de la República. Posteriormente a

esa reforma surge otra en el año de 1987 y, merced a ella, en el año de 1988 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, concebida como un órgano de representación de la ciudadanía del Distrito Federal, integrada por 40 representantes de mayoría relativa y 26 representantes electos bajo el principio de representación proporcional y con facultades reglamentarias.

El gobierno del Distrito Federal, sin embargo, seguía a cargo del titular del Ejecutivo Federal, limitando el derecho de sus ciudadanos para elegir a su gobernante.

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, comprende, entre otros, los artículos 73 y 122, en los que se establecen como órganos locales del Gobierno del Distrito Federal: la Asamblea de Representantes, al jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. El Congreso de la Unión, continuaba siendo el órgano competente para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, pero la Asamblea de Representantes contaba con atribuciones para emitir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno en diversas materias como salud, educación, abasto, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, drenaje, vialidad, etcétera, con el fin de atender a las necesidades de los habitantes de la ciudad capital.

El artículo 122 vuelve a reformarse en 1994, y el 22 de agosto de 1996 se publica la última reforma que establece la elección directa, para el año de 1997, del jefe del Gobierno del Distrito Federal, y para el 2000 la de los jefes delegacionales. En adición a lo anterior se le otorgan a la Asamblea facultades de emitir leyes.

Desde el marco funcional constitucional, la nueva organización política del Distrito Federal se ubica en el título quinto que regula la estructura y funcionamiento de los estados; se reforma el título para dejarlo en lo sucesivo como el De los Estados de la Federación y el Distrito Federal, para distinguir la importancia del cambio.

Esa es la evolución del Gobierno del Distrito Federal. Pero a cambio de su discapacidad política, gozaba, y sigue gozando, de prebendas en el Presupuesto Federal, que van desde conceptos jurídicos en las leyes tributarias para beneficiarlo con el producto de los impuestos federales, hasta enormes privilegios en el gasto, que no tienen igual en el resto del país. Por eso el Distrito Federal tiene un presupuesto que supera en el doble al estado que le sigue y tiene requerimientos de gasto por la mitad de los conceptos, que obligatoriamente sufragan el resto de las entidades del país.

Urge corregir tal situación en términos de equidad y transparencia, ya que de continuar así, además de la notoria inequidad que ello implica, se está contribuyendo al desarrollo social de una entidad federativa a costa de los demás estados federados.

Muestra de la situación de privilegio de que disfruta el Distrito Federal radica en el hecho de que, dentro de sus obligaciones, atribuciones y facultades que le confiere el artículo 122 de nuestra Carta Magna, se soslaya la prestación del servicio de educación básica, tan es así que ese servicio se ha venido prestando en el Distrito Federal con cargo a recursos federales; resulta incongruente que si, de acuerdo con la reforma constitucional de 1996, se le otorgó el nivel de entidad federativa, no se le haya impuesto la obligación de participar en el gasto público destinado a cubrir la educación básica obligatoria, como lo hacen las demás entidades federativas.

Las reformas constitucionales antes citadas constituyeron un avance importante para el Distrito Federal, sin embargo, es necesario reconocer la necesidad de proponer una adición al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se establezca la obligación del Distrito Federal de participar en el gasto de educación básica obligatoria.

La esencia del federalismo es el arreglo espacial del poder que se proyecta en las finanzas públicas. El federalismo fiscal resuelve por consideraciones técnicas, y

por medio de un sistema de compromisos entre los gobiernos federales y locales, la unidad de gobierno apropiada para cada función pública.

El objetivo básico del sistema de coordinación fiscal, es que las entidades federativas y los municipios reciban recursos de manera proporcional a sus necesidades, esto implica la adecuada y justa distribución de los mismos a los estados y municipios, así como al Distrito Federal, para que puedan, a su vez, cumplir con sus obligaciones y proporcionar los servicios que requiere la población.

El sistema también busca redefinir responsabilidades en la recaudación fiscal y en el ejercicio del gasto público, reafirmar la responsabilidad que cada orden de gobierno -Federación, estados, Distrito Federal y municipios- tiene de proveerse de sus propios ingresos para el sostenimiento de su gasto, con objeto de **desaparecer** la casi total dependencia del Distrito Federal respecto de las participaciones y aportaciones federales. En este sentido deberán garantizarse suficientes recursos para aplicarlos en educación, pues su adecuada distribución impedirá desequilibrios en las finanzas de los estados.

Con el propósito de establecer un mecanismo ágil en la aportación del gasto mencionado a cargo del Distrito Federal, se propone que la cantidad que resulte sea descontada de sus participaciones de contribuciones federales que le correspondan. Dicha cantidad será destinada a los estados que participen en proporción mayor al sostenimiento de dichos servicios, considerando que en la ley secundaria deberán establecerse los mecanismos de distribución. La equidad es el trato igual a los iguales.

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

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona una base sexta al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Para quedar como sigue:

**Artículo Unico.** Se adiciona la base sexta al apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 122. ...**

A. ... a C. ...

**Base Sexta.** El Distrito Federal participará en la proporción que las demás entidades federativas en el gasto destinado al sostenimiento de la educación básica obligatoria.

### **Transitorios**

**Primero.-** El Distrito Federal, al igual que las demás entidades federativas, deberá contribuir al gasto educativo, junto con la Federación, en un equilibrio equivalente al gasto medio nacional de aportación federal y estatal que se ajustará, anualmente, en función del crecimiento de la matrícula compuesta por alumnos de educación básica obligatoria.

**Segundo.-** La Federación descontará de las participaciones en las contribuciones federales que correspondan al Distrito Federal, la cantidad que resulte conforme al párrafo anterior. Dicha cantidad será destinada a los Estados que participen en proporción mayor al sostenimiento del servicio mencionado, a partir del primero de julio del año entrante.

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

México, DF, a 11 de diciembre de 2003.

**Diputados:** Alfredo del Mazo González, Rebeca Godínez y Bravo, Blanca E. Gómez Carmona, Marco A. Gutiérrez Romero (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Diciembre 11 de 2003.)



## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1393, viernes 12 de diciembre de 2003

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 71 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE FACULTAR A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PARA PRESENTAR INICIATIVAS SOBRE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARGARITA E. ZAVALA GOMEZ DEL CAMPO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL JUEVES 11 DE DICIEMBRE DE 2003

Margarita Zavala Gómez del Campo, diputada federal miembro del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona una fracción IV y se modifica el párrafo último del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar iniciativas de ley respecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que se fundamenta y motiva en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

"A menudo -dice don Adolfo Cristhlieb- se piensa en el Poder Judicial como una estructura formal, como una entidad abstracta, olvidando que las funciones de justicia son profundamente humanas, no sólo por las vicisitudes de quienes tienen que someterle sus problemas, sino porque son hombres, sujetos como todos a necesidades y estímulos y capaces de todas las miserias y de todas las virtudes, quienes tienen en su manos la función de impartirla..."

La Constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en el

Tribunal Electoral y en los Juzgados de Distrito, y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal. Por eso, una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y profesional, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de derecho que ella consagra.

En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados y municipios, el Distrito Federal y la Federación.

En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden Constitucional, De aquí que podemos afirmar que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial vigoroso e independiente, que fortalezca el principio de división de poderes como base fundamental de nuestro Estado democrático.

"Tiene la justicia una función eminente: garantizar el orden en la sociedad, una sociedad ordenada puede y es democrática, es una sociedad que respeta todos los derechos sin distinción ni distingos.

Quién duda que una de las fuentes principales del derecho en México, es la legislación con su proceso legislativo. En él colabora el poder ejecutivo e incluso los poderes legislativos locales. Sin embargo, el poder judicial federal que debe ser el garante del orden no interviene de ninguna manera y por ningún motivo en el proceso legislativo.

Esta iniciativa se presenta a fin de que al menos en lo que concierne directamente a la estructura, funcionamiento y organización del poder judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad para iniciar leyes al respecto. Esta facultad, no incluye desde luego la presentación de su presupuesto porque la facultad de presentar el

presupuesto, incluso el del poder judicial, le corresponde únicamente al Poder Ejecutivo.

La Suprema Corte de Justicia, tendría no solo una altísima función política y moral sino también legal para opinar sobre su manera de organizarse, lo tiene el poder Ejecutivo cuando presenta su ley orgánica; lo tiene el poder legislativo cuando aprueba su ley orgánica. ¿Por qué no puede tener esta misma facultad la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

La convivencia y el progreso nacional sólo pueden estar garantizados en el marco del Derecho, el cumplimiento de la ley y de la constante adecuación de nuestro marco jurídico a la realidad social. En este contexto el fortalecimiento del Poder Judicial Federal, contribuye a que esta institución tenga un mejor desempeño en sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma central de nuestra vida social.

El Poder Judicial de la Federación como responsable de la administración de justicia requiere de condiciones de legitimación mucho más exigentes. En efecto, a diferencia de otras esferas gubernamentales, en las que su justificación democrática se deriva de la representación de las mayorías, el Poder Judicial responde a principios diferentes, es decir, al deber de constituirse en garante de la constitucionalidad y la legalidad incluso contra la voluntad mayoritaria.

Con las reformas constitucionales de 1994, sin duda se da un gran avance en el fortalecimiento del Poder Judicial; pero la tarea aun está inacabada.

El fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia es esencial para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia; precisamente por eso venimos a esta alta tribuna soberana para dar cuenta de ello y proponer modificaciones inspiradas en este contexto.

Desde la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 ya se determinaba en su artículo 26 fracción II, que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de iniciativa en lo relativo a la administración de su ramo. La misma norma se incluyó en los proyectos de 1840 y 1842.

De las 31 entidades federativas, 28 han establecido en su Constitución Política la facultad de iniciativa del Tribunal Supremo de Justicia de la entidad, órgano en él que se deposita el Poder Judicial Local. Entre estos estados de la República, se pueden citar Chihuahua, Aguascalientes, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas

Asimismo, cabe mencionar que en otros países se ha establecido la facultad de iniciar leyes al Poder Judicial del Estado. En Europa destacan España y Noruega; en América, Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Iniciativas similares a la que hoy presento, el Partido Acción Nacional a través de su Grupo Parlamentario a puesto a consideración a esta Soberanía: el 3 de diciembre de 1997 a través del Diputado Reynoso Nuño; por su parte, el 20 de marzo del 2002, la Diputada Yadhira Tamayo Herrera también presentó la iniciativa que otorgaba a la Corte la facultad de iniciar leyes con respecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial. La propia plataforma política de 1994-2000 planteada la necesidad de otorgar la "facultad de iniciativa de ley o decreto a la Suprema Corte de Justicia en materia de su competencia".

Y en esa última plataforma legislativa se hace referencia a la importancia para la consolidación de la democracia el que la Corte intervenga en esta etapa del proceso legislativo a fin de que pueda presentar iniciativas en lo relativo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Otros argumentos que justifican la presente Iniciativa para dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la facultad de iniciativa de ley están los siguientes:

- a) La teoría de la división de los poderes se ha venido desarrollando y sustenta la mutua colaboración de los mismos, ya que dicho principio no debe sostenerse en forma rígida, por que dicha facultad permite una interrelación entre los poderes.

b) Sería equitativo que el Poder Judicial de la Federación contará con esta facultad, más aún cuando otros poderes la tienen.

c) Permitiría dar mayor legitimidad al origen, formulación y vigencia de la ley, ante el hecho de que llegaran a participar los tres Poderes de la Unión: El Judicial mediante la iniciativa, el Legislativo mediante el análisis, discusión, modificación y en su caso aprobación de la misma y el ejecutivo mediante su promulgación y publicación. Con esta participación tripartita se pueden obtener mejores leyes.

d) Que dado el conocimiento jurídico de la Corte se perfeccionaría y afinaría las instituciones jurídicas de nuestro país.

e) Se fortalecería al Poder Judicial y consecuentemente, el marco legal en materia de impartición de justicia.

f) Que el derecho de iniciativa de ley, no implica que el Poder Judicial se sitúe por encima o desplace al Poder Legislativo o Ejecutivo, ya que en todo caso dicha iniciativa tendría que ceñirse al proceso legislativo de toda ley, que puede dar como resultado su aprobación, pero también su modificación o su rechazo.

La transformación estructural del poder judicial federal es parte del reto que como Estado Mexicano tenemos.

Establecer en la Constitución Federal la facultad de Iniciativa de la Suprema Corte de Justicia respecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no invade las facultades de los otros dos poderes de la Unión. Esta iniciativa busca consolidar el principio de la colaboración de poderes en la vida legislativa el país, generando corresponsabilidad en el proceso de creación de las normas jurídicas.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los

Estados Unidos Mexicanos, presentó a la consideración de esta H. representación nacional el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se adiciona y modifica el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Unico.** Se adiciona una fracción IV, y se modifica el párrafo último del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 71. ...**

I. a III. ...

**IV. A la Suprema Corte de Justicia Nación, respecto la estructura, organización y funcionamiento del Poder Judicial federal.**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, **por la Suprema Corte de Justicia de la Nación** pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

**Transitorio**

**Unico.** 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 11 de diciembre de 2003.

Dip. Margarita Zavala Gómez del Campo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Diciembre 11 de 2003.)

## Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1395, martes 16 de diciembre de 2003

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL, A FIN DE ADECUAR LA NORMA EN MATERIA DE INICIACION DE LEYES O DECRETOS POR LO QUE CORRESPONDE A LA MATERIA PRESUPUESTARIA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO FEDERICO DÖRING CASAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL LUNES 15 DE DICIEMBRE DE 2003

El suscrito diputado federal, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorga lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 71; se reforma la fracción IV y se adiciona la misma con un tercer párrafo y los incisos a), b), c), d) y e) del artículo 74, y se adicionan con un primer y un segundo párrafos el artículo 75; se reforma la fracción III del apartado B y los párrafos cuarto y quinto del inciso b) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como se adiciona con un segundo, tercero y cuarto al inciso f) numeral 6 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de adecuar la norma en materia de iniciación de leyes o decretos por lo que corresponde a la materia presupuestaria, a partir de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Ante la exigencia permanente de conducir de manera responsable las finanzas públicas, esta iniciativa propone elevar a rango constitucional la obligación, del Presidente de la República, de los diputados federales y de las legislaturas de los estados, para que toda iniciativa de ley prevea el impacto probable y las repercusiones financieras en los niveles de ingreso, gasto y déficit público, que

podieran resultar de las medidas que proponga y los ordenamientos que establezca. Se trata de establecer que, como criterio fundamental para presentar una iniciativa de ley o decreto, ésta deba garantizar la viabilidad financiera de su aplicación y cumplimiento, salvaguardando el equilibrio presupuestal y la estabilidad de las finanzas públicas federales.

La estabilidad de las finanzas públicas depende del equilibrio entre ingresos, gastos y endeudamiento. Esa estabilidad permite al Estado cumplir con sus funciones, obligaciones y tareas. La ley puede asegurar que tal estabilidad sea el criterio fundamental al que se ajuste la conducción de las políticas públicas. Para ese efecto, la iniciativa establece disposiciones, que prevén los medios y mecanismos, para que quienes están facultados para iniciar leyes en México puedan disponer del estudio de impacto presupuestal y los efectos que produzcan en el erario público, previamente a la formulación de las iniciativas que presentan.

Las Cámaras del Congreso General disponen de un órgano técnico especializado, cuya función es evaluar las finanzas públicas, cuyos servidores públicos no pertenecen a partido político alguno y deben conducirse con imparcialidad. Dicho órgano será el encargado de elaborar el estudio referido que servirá de base para normar el criterio establecido para la iniciación de leyes, así como para la discusión de las iniciativas en Comisiones de dictamen del Congreso, de manera que la Asamblea de cada Cámara dispondrá de certidumbre acerca del sustento financiero de los proyectos de ley o decreto que discute y decide.

Para justificar el propósito y evaluar el alcance de las medidas propuestas, conviene considerar, por una parte, la importancia de una conducción responsable de las finanzas públicas para promover el crecimiento económico, la distribución social y equitativa de la riqueza, así como el fomento del bienestar social de la población y, por otra parte, reconocer que se requiere proveer mecanismos institucionales para que el perfeccionamiento del marco legal federal tenga lugar sobre la base de un criterio rector, cuya observancia permita preservar la estabilidad de las finanzas públicas.



La observancia de criterios rectores es una condición indispensable para la formulación e inducción de políticas públicas de Estado y para que los órganos públicos cumplan sus funciones con legalidad, responsabilidad, eficacia, imparcialidad y honradez; principios a los que debe apegarse el desempeño de los servidores públicos, incluidos quienes tienen la facultad constitucional de iniciar y aprobar leyes en nuestro país.

Las medidas propuestas en esta iniciativa se inscriben en el marco de los esfuerzos por dotar al Estado mexicano del diseño institucional y los mecanismos de funcionamiento, que le permitan responder a los complejos retos que impone el desarrollo con equidad social, en una nación cuya población es cada vez más heterogénea y diversificada, en condiciones de mayor pluralismo político y alternancia de los partidos políticos en los órganos de gobierno. La iniciativa contribuye a fortalecer la función de legislar, los procesos decisorios que implica y las políticas públicas a que da lugar y regula.

Las disposiciones propuestas tienen como principio que los poderes públicos comparten la responsabilidad de gobierno, con estricto apego al mandato popular del que emanan y sin perjuicio de la representatividad electoral que obtienen de la sociedad, de manera que el ejercicio de la división de funciones públicas no debe ser obstáculo insalvable que impida la necesaria coordinación y, en los hechos, la colaboración entre ellos en beneficio de la nación. El apego a este principio constituye, además, una exigencia que surge de la sociedad y que se manifiesta en la demanda reiterada de respuestas claras, responsables y efectivas por parte de sus legisladores.

Si acatamos estrictamente el mandato constitucional que al Estado mexicano corresponde la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, entonces es evidente que tal responsabilidad debe ser compartida por los poderes públicos que lo conforman. En el nuevo escenario democrático de nuestro país, caracterizado por creciente pluralismo y alternancia política, cuando los procesos de decisión se entorpecen y dilatan, resulta

ineludible compartir la responsabilidad de las decisiones de gobierno en materia de conducción de las finanzas públicas, con un enfoque integral y una orientación que lleve a acuerdos mínimos para diseñar políticas públicas de Estado. Esa es actualmente una condición que deben cumplir las instituciones públicas para que puedan contribuir al fomento del crecimiento económico y el empleo, así como para promover una más justa distribución del ingreso y la riqueza, en condiciones que fortalezcan la soberanía nacional y el régimen democrático. Esa misma condición es requerida para que la democracia sea efectiva, para que tenga resultados y para que sirva a la tarea de gobernar.

La capacidad del Estado para responder a las demandas sociales de la población y abatir los rezagos acumulados, mediante la política de gasto público, depende estrictamente de los recursos que en conjunto pueda generar la sociedad, a partir de las contribuciones y otras fuentes de ingresos que el gobierno pueda disponer para ese fin. Ello exige una estricta disciplina de las finanzas públicas, criterio rector de una política pública de Estado dirigida a fomentar la inversión productiva, el empleo y el bienestar social. Las políticas de Estado son resultado de acuerdos democráticos y se basan en consideraciones técnicas de viabilidad económica y social, con apego estricto a la legalidad. México tiene porvenir si es gobernado mediante políticas de Estado.

No es viable exigir al Estado que haga frente al problema del llamado "sobrecargo", es decir, la capacidad para atender mayores y más diversas demandas de la población, con recursos sistemáticamente insuficientes y criterios divergentes sobre su asignación, cuando quienes tomamos las decisiones en materia de finanzas públicas no actuamos con un riguroso e imparcial criterio de equilibrio entre lo que ingresa y lo que se gasta, sin incurrir en un endeudamiento que pone en riesgo el desarrollo futuro de la nación y vulnera la gobernabilidad democrática.

En un entorno económico internacional adverso, de cuyos efectos la nación no puede sustraerse, el Estado mexicano es más dependiente, desde el punto de

vista financiero, respecto de los recursos públicos que es capaz de obtener y generar, garantizando su propia soberanía, con el propósito de aumentar la competitividad nacional de los sectores productivos, aumentar la cobertura y calidad del desarrollo social y generar oportunidades de desarrollo, especialmente en educación, salud y empleo. En ese contexto, la determinación de los diversos instrumentos de política fiscal, monetaria y del sector externo resulta en extremo definitoria para lograr el crecimiento económico sostenido con la magnitud y el ritmo que requiere el desarrollo nacional sustentable.

Con independencia de las corrientes de pensamiento económico, no hay duda de que el Estado desempeña un papel fundamental en el comportamiento de las variables económicas de cada nación y, en consecuencia, de las condiciones del desarrollo.

La historia de nuestro país ofrece evidencia empírica de que el desempeño financiero del gobierno federal resulta decisivo para orientar el curso del desarrollo nacional. Conviene hacer una revisión retrospectiva para situar el papel de la política pública en materia de finanzas públicas en nuestro país y reconocer la importancia de contribuir a su estabilidad para garantizar el desarrollo.

Los compromisos económicos y sociales del Estado se encuentran consagrados en la Constitución Política de 1917 y desde entonces siguen vigentes, ya sea como requerimientos de su actuación o bien como responsabilidades que el propio Estado debe asumir para la adecuada operación del sistema económico, mediante la adopción de medidas correctivas del ciclo económico y otras que permiten compensar los efectos de las actividades privadas; tal es el caso de la asignación de recursos públicos para promover la inversión productiva y el empleo y para fomentar la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la seguridad pública, la administración de justicia y la defensa nacional. Con base en esas directrices, se produjo durante varias décadas una activa e intensa participación del Estado Mexicano en la actividad económica. El proceso de industrialización del país sería, de hecho, inexplicable sin esa participación.

En la etapa caracterizada por el papel proteccionista, el Estado fomentó la expansión de las actividades industriales, al convertirse en el principal proveedor de infraestructura básica y servicios públicos, bienes de capital y luego insumos de consumo generalizado, incluso básico, lo que permitió consolidar el mercado interno en un contexto de estabilidad financiera y monetaria, nacional e internacional. Después de tres décadas, el agotamiento del modelo de crecimiento basado en la estabilidad de precios, estudiado ampliamente y denominado "desarrollo estabilizador", obligó al Estado a hacerse responsable de la protección del empleo y del rescate de empresas en quiebra o con graves problemas financieros, lo que aunado al monopolio estatal del sector energético y petrolero y el requerimiento de mayores recursos fiscales presupuestarios, cada vez más exiguos, provocaron un aumento notable del déficit fiscal y la deuda del gobierno como proporción del Producto Interno Bruto (PIB).

La contratación de deuda externa, durante los años setentas, sirvió para impulsar el crecimiento económico; sin embargo, el elevado costo del financiamiento se convirtió en el principal obstáculo para el crecimiento, ante la presión que impusieron el volumen de los empréstitos y el servicio de la deuda dentro del total de ingresos y del gasto público. Éste alcanzó niveles muy altos y su relación con los ingresos públicos determinó un cambio sustancial en la participación del Estado en la economía. Así, en los años ochenta el Estado pasó de ser propietario de empresas públicas e interventor directo en la economía a ser eminentemente regulador de la misma sin perder, no obstante, influencia sobre la conducta de los agentes económicos, debido a la actualización de las funciones institucionales y la legislación en la materia. En efecto, mientras que en 1980 el gasto público representaba 32.5 por ciento del PIB y en 1982 esa proporción alcanzó su nivel máximo histórico al representar 44.2 por ciento, simultáneamente, se evidenció la insuficiencia de los recursos fiscales y la fragilidad de los mismos para sostener ese nivel de gasto, con el consecuente crecimiento del déficit público. Este registró su nivel máximo, en ese periodo, pues representó 15.08 por ciento del PIB.

Precisamente la severa crisis económica de 1982, según los especialistas, puso al descubierto una economía basada en un aparato público enorme y con un excesivo número de empresas que no justificaban la naturaleza del quehacer gubernamental, así como dependiente de los ingresos petroleros y del endeudamiento externo. En la mayor parte de los diagnósticos, se reconoce que el exceso de la demanda, el fuerte desequilibrio del sector externo y la inestabilidad de las variables macroeconómicas internas, tuvieron su origen fundamentalmente en el ámbito de responsabilidad del Gobierno, puesto que el gasto público se había ejercido de manera negligente, improductiva e ineficaz, orientado de modo indiscriminado al financiamiento inflacionario del déficit público. A partir de 1983, el rediseño de la política económica del país se orientó a la reducción del gasto público, a fin de ajustar la demanda excedente. La reducción fue lenta y hasta 1988 poco significativa, cuando representó 37.6 por ciento del PIB. Las políticas restrictivas del gasto se tradujeron en una disminución continua del déficit público, que aunque pasó de 15.08 por ciento como proporción del PIB en 1982 a 5.82 por ciento en 1984, en 1987 representó 13.4 por ciento del PIB.

Durante la década de los años noventa, se obtuvieron avances significativos en el esfuerzo de reducir el déficit público. A partir de 1992, se ubicó en alrededor de uno por ciento con relación al PIB, como resultado de la contención del gasto público y de la estabilización relativa del nivel de ingresos del sector público presupuestario como proporción del PIB. De acuerdo con cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de esta Cámara de Diputados, la evolución del gasto neto pasó de 37.6 por ciento en 1988, como proporción del PIB, al 23 por ciento en 1992 y, desde ese año, esa participación se ha mantenido entre 24.1 y 21.6 por ciento. En lo que hace al comportamiento y evolución de los ingresos, el análisis que hace la misma fuente referida, se puede concluir que aún cuando ya no se alcanzaron las cifras generadas con la sobre explotación petrolera de dos décadas atrás, y a pesar de que persistió la debilidad institucional en materia de recaudación fiscal, eso no se tradujo en mayores niveles de déficit público, en virtud de las medidas de disciplina y racionalidad del gasto.

Queda claro que México transita hacia una etapa en la que la racionalización del gasto, la administración adecuada de la deuda y, especialmente, el aumento de los ingresos del Estado y la diversificación de sus fuentes, se constituyen en imperativos de política pública para la administración de las finanzas públicas. Mantener una estricta disciplina fiscal, equilibrio presupuestario y estabilidad en las finanzas públicas ha contribuido a mantener condiciones de estabilidad y crecimiento económico, así como para impedir crisis recurrentes. El ajuste estructural como consecuencia de la crisis de 1995 obligó a racionalizar el gasto y destinar buena parte del gasto social al combate a la pobreza. Desde 1997, se aprecia ya los efectos de la descentralización del gasto federal y en los últimos tres años se ha hecho en una proporción sin precedentes. De esa manera, ahora se destinan mayores recursos tributarios a estados y municipios. A pesar de ello, se ha logrado ampliado la cobertura y elevado la calidad de los servicios públicos y los programas de bienestar social, lo que repercute en la calidad de vida de la población. Sobre la base del sistema nacional de coordinación fiscal, la profundización del principio federalista ha derivado ventajas para la población de los estados y municipios más pobres, mediante mecanismos de subsidiariedad que permiten redistribuir el ingreso y la renta nacional y corregir las disparidades del desarrollo regional.

Sigue pendiente, no obstante, la reforma fiscal y hacendaria que permita generar mayores recursos fiscales, diversificar las fuentes de ingresos y redistribuir potestades tributarias. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo disponen de instrumentos para promover el crecimiento económico, entre los que destaca la política fiscal que define directrices con relación a los ingresos y los gastos, y cuya orientación influye en el comportamiento y en la evolución de la economía nacional.

El titular del Ejecutivo federal ejerce la facultad exclusiva, conforme a la Constitución Política, de presentar ante el Congreso federal las iniciativas de Ley de Ingresos y de Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el

ejercicio anual siguiente. Para el ejercicio de esa atribución, no obstante, no es exigible establecer un objetivo en cuanto al manejo del déficit público a partir de los ingresos esperados y los gastos requeridos, lo cual resulta indispensable para mantener finanzas públicas sanas y estables, de manera que, al mismo tiempo, se promueva la estabilidad económica sin recurrir a niveles de endeudamiento que vulneren el desarrollo futuro del país.

El Poder Legislativo, por su parte, tiene la facultad de aprobar las iniciativas en esta materia, aprobando primero, ambas Cámaras, las contribuciones necesarias para cubrir los egresos, que son aprobados exclusivamente por la Cámara de Diputados. De manera que las decisiones del Congreso federal influyen en la conducción de las finanzas públicas y, en consecuencia, indirectamente en la evolución de la economía nacional. Con el mayor pluralismo en la integración política del Congreso y la autonomía que goza ante el Ejecutivo federal, se ha enfrentado mayor dificultad para alcanzar acuerdos legislativos, el proceso de toma de decisiones se torna lento y, en ocasiones, accidentado por la polarización ideológica y política con que se conducen los grupos parlamentarios y los legisladores, especialmente ante temas financieros y la conducción de las finanzas públicas nacionales. La discusión, la deliberación y la formación de acuerdos son más vulnerables a la proliferación de propuestas sin fundamento técnico, ni responsabilidad financiera. Pero tal situación no es privativa de éste tipo de iniciativas de ley y decreto.

Por el contrario, esa situación se ha extendido a diversas iniciativas presentadas sin prever los requerimientos presupuestarios que hagan aplicables las disposiciones que comprenden, como tampoco evalúan el impacto que pueden producir en las finanzas públicas. Dado que se ha demostrado, según los especialistas, que no existen mayorías legislativas estables, las Cámaras del Congreso no pueden permitir que se incurra en la irresponsabilidad de presentar iniciativas y, peor aún, de aprobar leyes y decretos que alteren o puedan alterar el equilibrio presupuestario y afectar las finanzas públicas.

La iniciativa que se somete a su consideración tiene el propósito de establecer medidas de carácter preventivo ante la situación descrita y analizada, al establecer la corresponsabilidad de todos los sujetos facultados para iniciar leyes de considerar un objetivo común, acordado colegiadamente por el Congreso, respecto de los márgenes de déficit público que permitan una conducción apropiada de las finanzas públicas. Esta obligación comprende cualquier iniciativa de ley o decreto, tenga su origen en el Ejecutivo o el Legislativo federal y, en las Legislaturas de los estados.

Dicho objetivo debe establecerse, previamente al inicio del siguiente ejercicio fiscal, a fin de conservar la estabilidad de los ingresos y los gastos gubernamentales, de manera que se desaliente incurrir en niveles de déficit público que resulten incompatibles con la evolución económica del país. El desarrollo histórico de nuestra economía muestra que cuando no se han respetado esos niveles, esto es, el punto de equilibrio en la correlación entre ingresos y gastos gubernamentales, se alteran gravemente las finanzas públicas, lo que repercute negativamente en la evolución de la economía. Asimismo, cuando además se enfrentan problemas estructurales del aparato productivo y del sistema financiero se produce estancamiento y el Estado ha tenido que comprometer recursos fiscales presupuestarios para resolverlos. Ese es un costo que pagan los contribuyentes y que resulta lesivo para el erario público. La política en materia de finanzas públicas, en particular en materia hacendaria, comprende la asignación eficiente del gasto público, pues esa es la manera de promover una justa redistribución del ingreso y la renta, así como brindar condiciones de certidumbre y estabilidad económica para el fomento de la inversión y el financiamiento privado.

Para lograrlo, el Ejecutivo y el Legislativo federal deben considerar los efectos económicos y sociales que resultan del uso de los instrumentos de política económica que el primero propone y el segundo aprueba en la ley, mediante disposiciones jurídicas en materia fiscal y presupuestaria, en materia de deuda,



control monetario y financiamiento. Pero la aplicación de las disposiciones legales que regulan tales instrumentos tiene alcance sobre la aplicación de cualquier ley, en tanto suponga o imponga una función pública y una acción de gobierno.

Las finanzas públicas involucran, por una parte, el conjunto de ingresos que provienen de recursos tributarios, patrimoniales, crediticios y transferidos con que cuenta el Estado y, por otra, el uso de tales recursos en beneficio de la sociedad, a través de la distribución y aplicación del gasto público, para solventar económicamente las funciones, los programas y las acciones de los poderes y órganos públicos que sirven a la sociedad y para cuyo beneficio se justifican. En ese marco, el Poder Legislativo tiene la trascendente función de examinar, deliberar y decidir sobre la aprobación de los ordenamientos legales que orientan las finanzas públicas y regulan ingresos, gastos, financiamiento y deuda públicos durante cada ejercicio fiscal.

De la decisión del Congreso depende el comportamiento de las variables financieras del Estado y, por ende, la capacidad para garantizar soberanía nacional, legalidad, democracia, crecimiento económico, desarrollo social y preservación del medio ambiente. En las disposiciones constitucionales en esta materia sólo se establece, de manera implícita, el equilibrio que deben guardar los egresos respecto de los ingresos, medida indispensable para lograr la estabilidad de las finanzas públicas nacionales. El marco legal federal adolece, no obstante, de insuficiencias que es necesario subsanar, no sólo por cuanto hace a las decisiones respecto de las iniciativas de ley aplicables en materia de finanzas públicas, sino sobre todo por lo que corresponde a las iniciativas que, aunque versan sobre otras materias, establecen disposiciones que las afectan y que, con frecuencia, alteran el equilibrio presupuestal que hace posible la estabilidad de las finanzas públicas en conjunto.

El problema reside en que la mayor parte de las iniciativas no prevén la disponibilidad de los recursos públicos requeridos para hacer aplicables los ordenamientos que pretenden establecer, especialmente cuando se trata de

funciones, servicios y obligaciones que corresponden a un órgano público. Cuando un ordenamiento jurídico propuesto supone disponer de recursos para su aplicación y cumplimiento, es indispensable que se prevea en qué medida y con qué efectos se pueden alterar tanto el equilibrio presupuestario como la factibilidad de financiamiento del Estado, a partir del estado que guardan las finanzas públicas nacionales. Eso debe ser, entonces, evaluado previamente a la formulación de una iniciativa de ley o decreto.

Nos enfrentamos, en realidad, a la proliferación de iniciativas de ley o decreto que se desentienden por completo de la responsabilidad para proveer los recursos públicos, que supone la aplicación de las disposiciones que establecen. Por esa vía, se propicia un margen de discrecionalidad tal que nulifica la exigencia de responsabilidad, por parte de quienes están facultados para iniciar leyes o decretos, con respecto a las políticas públicas que se pretenden inducir mediante la creación de leyes o la modificación de las existentes. Ese es el problema a cuya resolución esta iniciativa busca contribuir.

Por eso, se propone establecer en el artículo 71 de la Constitución Política que toda iniciativa de ley o decreto, independientemente del iniciador, del objeto sobre el que verse y de los fines que persiga, debe prever las exigencias presupuestarias y fiscales que aseguren la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones que establezca, así como la evaluación de las repercusiones que tales exigencias tendrían, en su caso, sobre las finanzas públicas. Sólo de esa manera se podrá compartir la responsabilidad para diseñar políticas públicas de Estado y contribuir al desarrollo nacional, sin poner en riesgo las fuentes de financiamiento del mismo. Por ello, se propone reformar y adicionar el artículo 74 de la Constitución Política, para establecer el criterio aplicable que se define como objetivo de impacto presupuestario, es decir, la determinación de rangos permisibles del nivel de déficit público en que podría incurrirse como resultado de la situación que guardan las finanzas públicas para cada ejercicio fiscal

precedente. Ese objetivo es propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el Legislativo federal.

El procedimiento a seguir es el mismo que corresponde a la presentación, deliberación y aprobación de una iniciativa de ley, conforme al artículo 72 de la propia Constitución, en el que participa desde luego ambas Cámaras del Congreso federal. Por otra parte, se reforma y adiciona el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General, a fin de establecer que la evaluación de las repercusiones sobre las finanzas públicas, que pudieran resultar por la aplicación de las disposiciones de una iniciativa de ley o decreto, corresponderá al órgano técnico encargado del propio Congreso. La evaluación será realizada a solicitud que haga el Presidente de la República, los diputados federales y senadores de la República y, en su caso, las legislaturas de los estados, para lo cual se establecen los procedimientos y plazos.

De los motivos expuestos se concluye la importancia de garantizar, en el marco legal vigente, un criterio restrictivo del nivel de déficit gubernamental que deba ser permitido para cada ejercicio fiscal, lo que constituye un principio rector del diseño de las leyes y las políticas públicas, tanto por parte del Ejecutivo como del propio Legislativo federal y estatal, cuya observancia es exigible en la presentación de las iniciativas de ley o decreto y cuyo cumplimiento se satisface mediante la presentación conjunta de una evaluación previa del impacto en los ingresos y el gasto público, a cargo de un órgano técnico especializado imparcial. Con ello, se asegura la viabilidad de la aplicación de la ley que se propone y somete a discusión y aprobación. El requisito tiene validez aún en el caso de iniciativas de ley o decreto presentadas con carácter de urgente resolución, pues la Constitución federal no distinguirá ese carácter, aunque lo haga un ordenamiento de rango inferior como lo es el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso federal.

Para ilustrar, finalmente, la magnitud de los efectos que derivan del problema que se pretende resolver con esta iniciativa, conviene considerar que el Congreso tiene que resolver, actualmente, un conjunto de iniciativas de ley o decreto

pendientes de aprobación en la Cámara revisora correspondiente, mismas que representan presiones adicionales sobre el nivel del gasto público y que en varios casos carecen de sustento desde la perspectiva de los ingresos. Entre ellas, se pueden destacar las siguientes:

Las reformas a la Ley del Seguro Social representan un impacto presupuestal de 35,430 millones de pesos, al ampliar las pensiones por concepto de seguros de invalidez y de riesgos de trabajo en personas con edad de 60 años o más, erogación que equivale a 0.5 por ciento del PIB. En tanto que las modificaciones a la Ley General de Salud suponen asignar recursos equivalentes al cinco por ciento del PIB para ese sector, lo que implica que anualmente el gasto de este rubro se incrementaría en 0.25 por ciento del PIB para alcanzar la meta propuesta. La reforma a la Ley de Ciencia y Tecnología plantea la asignación del equivalente a uno por ciento del PIB para sufragar el gasto de los centros de investigación, lo que representa que en promedio se requerirían 70 mil millones de pesos adicionales, los cuales serían independientes a la presión del cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Educación, en cuanto a asegurar un gasto equivalente al ocho por ciento como proporción del PIB, meta que debe ser alcanzada en el año 2006, a partir de comprometer un gasto equivalente a uno por ciento del PIB cada año, hasta esa fecha.

Las reformas en materia de tarifas eléctricas, cuyo proyecto fue impulsado en el Senado de la República, presenta un impacto en materia de ingresos para la Comisión Federal de Electricidad (CFE) del orden de 127 mil 552 millones de pesos, equivalentes a 1.8 por ciento del PIB. Por su parte, la nueva Ley General de Desarrollo Social, recientemente aprobada, tendrá un impacto presupuestal anual del orden de 217 mil millones de pesos, que equivalen a 3.1 por ciento del PIB, como consecuencia del criterio establecido para incrementar el gasto, en este rubro, en la misma medida en que aumente el PIB, sin que el nivel de gasto pueda ser inferior al registrado el año previo. El gasto aplicado mediante los diversos ramos asciende a 688 mil 906 millones de pesos, conforme al estimado de cierre

del presente año. Sin considerar otras iniciativas que, también, entrañan compromisos de gasto público, las que han sido referidas bastan para advertir la magnitud de la presión financiera y presupuestaria que, en conjunto, recursos equivalentes a 19.6 por ciento del PIB. Si se considera que el gasto neto total para 2003 representa 24 por ciento del PIB, se puede entender que la aplicación de las disposiciones legales promovidas, a que se ha hecho referencia, resulta financieramente imposible de solventar.

El problema radica en que el Legislador promueve y aprueba iniciativas legales para las que no se prevén los recursos públicos ordinarios que su aplicación supone, de manera que se acumulan, en una espiral exponencial, presiones financieras y presupuestarias ante niveles de ingreso que no crecen en la misma proporción y magnitud. Aun cuando se trate de iniciativas legales de gran trascendencia, cuya promoción parece plausible para todos los grupos parlamentarios en el Congreso General, el problema subsiste pues el impacto presupuestal rebasa con mucho lo que el Estado puede soportar financieramente; tal es el caso de la iniciativa de Ley General de Alimentación y Nutrición de la Niñez, que contempla garantizar la seguridad alimenticia de ese importante segmento de la población y que de aprobarse supondría erogaciones adicionales por más de 70 mil millones de pesos.

En términos de su impacto presupuestal, es innegable que la aplicación de estas leyes es materialmente incompatible con el tamaño del gasto público federal, que en los últimos años se ha situado en alrededor del 23 por ciento del PIB, aún bajo el supuesto de que no se erogara monto alguno adicional para otra actividad del Estado. En efecto, se calcula que la deuda ampliada al tercer trimestre del 2003 asciende a 45.34 por ciento del PIB, que incluye la deuda directa del Gobierno Federal, la que resulta de las reformas al sistema de seguridad social y de los llamados rescates financieros bancario y carretero, así como de los Pidiregas. En estas obligaciones no se han incorporado las generadas por la subvención del sistema de pensiones del ISSSTE, empresas paraestatales y organismos

descentralizados, de gobiernos estatales y de universidades públicas, estimadas en rangos que van de 30 a 40 puntos porcentuales del PIB para el caso del ISSSTE, de 4 o 5 puntos porcentuales para la CFE y Pemex, de 5 por ciento para el IMSS, por concepto de obligaciones como patrón, de 15 a 25 por ciento para los estados y 4 a 5 por ciento para las universidades. En suma, como se observa, la deuda ampliada puede elevarse en 60 puntos porcentuales adicionales, lo que ubicaría la deuda del país en más de 100 por ciento como proporción del PIB en un escenario conservador, lo que equivale a 40 puntos porcentuales más de lo que la Unión Monetaria Europea sugirió para sus miembros, los cuales registran recaudaciones cuatro veces superiores a la de nuestro país.

El Poder Legislativo no debe eludir la grave responsabilidad que tiene respecto al cumplimiento de los ordenamientos que expide, pues es competente y tiene la capacidad institucional para promover y proveer la viabilidad financiera de las disposiciones que establece en la ley y para que se consigan los fines que persigue, lo cual entraña un criterio técnico para aprobar leyes con pleno conocimiento y conciencia de la magnitud del impacto presupuestal que ellas suponen. Lo contrario implica emitir ordenamientos que en la práctica no se aplicarán por la carencia de recursos y que, en cambio, representarán un uso inadecuado de los que están disponibles, responsabilidad que concierne tanto al Congreso de la Unión, como al Ejecutivo federal y, en su caso, a las legislaturas de los estados.

Con la presente iniciativa se hace exigible para los integrantes de la Cámara de Diputados, que al presentar un iniciativa de ley con implicaciones en las Finanzas Públicas, deba determinarse previamente el impacto presupuestal en materia de ingreso y gasto público federal. De esa manera, no sólo se preserva el equilibrio presupuestal que deben contener las leyes financieras para cada ejercicio fiscal que apruebe el Legislativo, sino que se otorga coherencia, consistencia y viabilidad financiera y económica a las iniciativas legales, indistintamente del promotor o iniciador de las mismas, en la medida en que se sustentan en los

niveles de ingreso y de gasto públicos derivados del objetivo de equilibrio presupuestal que la Cámara de Diputados apruebe por mayoría para cada ejercicio fiscal.

En consecuencia, las modificaciones a las leyes que proponga o apruebe esta Honorable Asamblea, invariablemente, deberán partir del supuesto de no alterar el equilibrio presupuestal a fin de asegurar la viabilidad financiera de los ordenamientos emitidos y garantizar la suficiencia de recursos financieros para su adecuada aplicación y debido cumplimiento. Tratándose de iniciativas que tengan impacto en las finanzas públicas, ya sea que tengan su origen en el Ejecutivo, en el Legislativo federal o en las legislaturas estatales, no podrán ser materia de discusión ni en las Comisiones respectivas ni en el pleno de las Cámaras, si no cuentan con la evaluación del órgano técnico de evaluación de las finanzas públicas del propio Congreso federal.

De aprobarse esta Iniciativa se fortalecerá el equilibrio entre poderes públicos, al tiempo que se promueven condiciones más propicias para que la toma de decisiones no responda sólo a criterios políticos o partidistas, con los consecuentes efectos negativos sobre la productividad legislativa, el costo en imagen pública y el desgaste del capital institucional del Congreso federal, que por el contrario puede ser incrementado con la participación de todas las fuerzas representativas de la sociedad.

La presente iniciativa dispone que se faculte al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), en su carácter de órgano eminentemente técnico de la propia Cámara de Diputados, cuya naturaleza es, por ley, institucional y no partidista, para que elabore estudios de evaluación técnica financiera, de modo que pueda concluir el impacto y las repercusiones en términos de ingreso y gasto de las medidas propuestas en las iniciativas, de conformidad con el objetivo de equilibrio presupuestal que la propia Cámara apruebe, a propuesta del Ejecutivo federal; tales estudios deben acompañar a las iniciativas para efectos de su presentación ante el Pleno de la asamblea.

Cabe señalar que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas es competente y ha sido facultado para desempeñar esa función, en condiciones que aseguran imparcialidad, legalidad y honradez, conforme se establece en el artículo 42 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. Los estudios de evaluación señalados constituyen un medio para ilustrar el criterio del Legislador en la toma de decisiones, que involucran necesariamente disponer de información y análisis económicos y financieros rigurosos.

El Centro aporta, actualmente, elementos que contribuyen a sustentar y ampliar el análisis de las finanzas públicas, que sirven de apoyo en el desarrollo de las tareas legislativas de las Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados, a través de la elaboración de estudios, proyecciones, cálculos, estadísticas continuas y bases de datos, así como investigaciones sobre aspectos específicos de la materia, basadas en actividades de recopilación, organización, sistematización y manejo de información pertinente y detallada respecto de las finanzas públicas y la economía del país.

Como se advierte, se trata de fomentar una participación ya prevista, mediante la afirmación del carácter consultivo y no resolutivo de un órgano técnico que ya se dispone en el Congreso. Para efectos de coordinación, en el caso de iniciativas de ley que entren en los supuestos que son objeto de esta iniciativa y que sean promovidas en el Senado de la República o en las legislaturas de los estados y del Distrito Federal, se establece que corresponde al órgano de gobierno competente que determinen, sea la Junta de Coordinación, la Presidencia de Mesa Directiva o de la Gran Comisión, según cada caso, el trámite de canalización de solicitudes que se originen en esas Asambleas legislativas del país. Se prevé, asimismo, que como resultado del aumento de la carga de trabajo que experimente el órgano técnico de evaluación de las finanzas públicas de la Cámara, serán los órganos de gobierno responsables de prever los recursos requeridos para el cumplimiento de sus funciones.



Las solicitudes de estudio de impacto presupuestario de iniciativas podrán hacerse en todo momento y el órgano técnico dispondrá de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción, para elaborar y emitir las conclusiones del estudio bajo la forma de opinión técnica, misma que se remitirá al iniciador o promotor de la iniciativa para la que se requiere el estudio, por conducto de la Conferencia General para la Dirección de los Trabajos Legislativos de la Cámara, de conformidad a las funciones establecidas en la Ley Orgánica del Congreso General.

La previsión de la presente iniciativa incluye que las comisiones dictaminadoras de las Cámaras del Congreso deberán acompañar al dictamen que produzcan, el estudio de evaluación emitido por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, bajo la forma de anexo al dictamen aprobado por las Comisiones, a fin de que sea del conocimiento del pleno de la Asamblea de las Cámaras. Adicionalmente, se consideró conveniente que el Centro es competente para conocer y analizar, en su caso, la opinión que pudiera emitir tanto la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento del Ejecutivo federal, como la del iniciador o promotor y la de las Comisiones dictaminadoras de las Cámaras del Congreso General.

Es importante destacar que mediante las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuestas en la presente iniciativa, no sólo se precisan y fortalecen disposiciones en materia de regulación de la presentación de iniciativas de ley o decreto, que para el caso de las que versan sobre Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos ya se encuentran contenidas en otros ordenamientos de menor jerarquía jurídica sino que se amplía su alcance hacia toda iniciativa que presuponga, prevea o tenga algún tipo de impacto o repercusión financiera en el equilibrio entre ingreso y gasto, así como en el comportamiento de las finanzas públicas, conforme al criterio rector de procurar y mantener la estabilidad de las mismas, en cumplimiento del objetivo presupuestario que el Ejecutivo federal proponga y las Cámaras del Congreso federal aprueben para el ejercicio fiscal correspondiente. Esta facultad es

consistente con la responsabilidad compartida que, conforme a la Constitución Política, tienen los poderes públicos de la Federación. Este prerrequisito no conculca, en modo alguno, el derecho de iniciativa para quienes están facultados, puesto que deja a salvo los temas, la materia y el objeto de los contenidos sobre los que versan las iniciativas que sean presentadas.

Con el único fin de ilustrar el criterio del Legislador, cabe señalar que el artículo 70 del Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos para el 2003, ya contempla la evaluación del impacto presupuestario, en los términos siguientes:

**"Artículo 70.** El Ejecutivo federal incluirá una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión.

Para tal efecto, las dependencias y entidades que elaboren los anteproyectos respectivos deberán realizar una evaluación del impacto presupuestario de los mismos, y someter ésta al dictamen de la Secretaría. El incumplimiento de lo anterior, dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas en los términos de las disposiciones aplicables.

Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como las legislaturas locales, procurarán incluir una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de Ley o Decreto que presenten. Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión podrán solicitar una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas."

Como se observa, esta norma es imperfecta en tanto sólo resulta exigible para el Ejecutivo federal, y si como se ha dicho la Cámara de Diputados y de Senadores tienen no sólo una participación activa en la definición de las leyes de orden financiero y económico, sino que expresamente pueden y han venido realizando ajustes importantes a las iniciativas que han sido presentadas por el Ejecutivo, es evidente y procedente que ese requisito sea también exigible a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como a las Legislaturas de los estados y del Distrito federal.

Es fundamental que el Congreso cuente con información de calidad previamente a la aprobación de cualesquier iniciativa, particularmente aquella que concierne al impacto que ejercerá sobre el Presupuesto de Egresos y, por ende, en las finanzas públicas. Hoy más que nunca es necesario tomar decisiones con un alto sentido de responsabilidad y, en consecuencia, se requiere que los legisladores dispongan de los elementos técnicos necesarios para hacerlo.

En tal virtud, el Partido Acción Nacional, por mi conducto, propone acompañar cada proyecto de dictamen desde su presentación ante la asamblea y pasando por el turno a las comisiones de dictamen respectivas y luego hacia la propia Asamblea para su discusión y aprobación, de un estudio técnico que contenga no sólo la opinión jurídica sobre la necesidad de aprobar la iniciativa, proyecto o proposición sino, también, que exprese el impacto presupuestal del proyecto de ley; es decir, el monto de recursos necesarios para cubrir las erogaciones objeto de la iniciativa y los beneficios esperados de aprobarse la norma jurídica. Dicho estudio deberá incluir la determinación de las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación susceptibles de crearse o, en su caso, modificarse de conformidad con los recursos públicos disponibles para el ejercicio fiscal correspondiente. Se ha previsto que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas es competente para realizar el estudio referido, con imparcialidad y eficiencia, pues tiene tales atribuciones en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, que ha desempeñado con responsabilidad en apoyo a diputados, comisiones y grupos parlamentarios.

La iniciativa prevé que la evaluación que realice el Centro, acerca del impacto presupuestal de las iniciativas, no deberá contener observaciones ni recomendaciones, referidas a la viabilidad del proyecto de dictamen; tan sólo se limitará a establecer en términos técnicos y objetivos el impacto económico y financiero del mismo.

Si las políticas públicas, las decisiones de gobierno y las leyes aprobadas comprometen recursos públicos no disponibles, ponen en riesgo la estabilidad financiera del Estado y lo inhabilitan para hacer frente a las demandas y los requerimientos presentes y futuros. Por el contrario, debemos mantener el equilibrio entre lo que ingresa al erario, lo que se eroga y lo que estamos en condiciones de financiar con deuda. Eso implica ser responsables al momento de proponer medidas que modifican las políticas públicas, la ley y la acción gubernamental. Nuestra responsabilidad como legisladores comprende contribuir a una evolución sana y estable de las finanzas públicas del Estado, pues de ello depende que cumplamos el mandato popular que nos ha sido conferido.

La regulación del proceso de iniciación de leyes puede tener, actualmente, un profundo impacto en las condiciones de gobernabilidad del país. De la manera en que se legisle en México depende, en creciente medida, la orientación del desarrollo nacional y las oportunidades de promover bienestar y calidad de vida a toda su población, en condiciones de estabilidad que favorezcan el avance democrático y la equidad social.

Por lo anteriormente expuesto, presento ante esta Soberanía el siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Primero.** Se adiciona un tercer párrafo al artículo 71; se reforma la fracción IV y se adiciona la misma con un tercer párrafo y los incisos a), b), c), d) y e) del artículo 74; se adiciona con un primer párrafo al artículo 75 y se reforma la fracción III del apartado B y los párrafos cuarto y quinto del inciso b) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 71. ...**

I. a III. ....

...

Las iniciativas deberán contener la justificación técnica y financiera que suponga la creación, reforma o derogación de la ley o decreto, y cuando como consecuencia de su cumplimiento sea requerida la aplicación de recursos del erario público, así como cuando se prevean efectos permanentes sobre las finanzas públicas, las iniciativas deberán incluir además la evaluación técnica del impacto presupuestario, considerando el balance económico del sector público. Corresponderá al Congreso de la Unión autorizar el objetivo de equilibrio presupuestal previsto para el ejercicio fiscal correspondiente y ordenar la elaboración de los estudios de impacto presupuestario al órgano de evaluación de las finanzas públicas del Congreso, mismos que deberán comprender la repercusión de las iniciativas respecto del objetivo de equilibrio presupuestal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de esta Constitución.

#### **Artículo 74. ...**

I. a III. ....

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

...

En la elaboración, examen, discusión y aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá regir el objetivo de equilibrio presupuestal para el ejercicio fiscal correspondiente, aprobado por el Congreso de la Unión para cada ejercicio fiscal:

a) En el primer trimestre de cada año, el Ejecutivo federal propondrá al Congreso de la Unión el objetivo de equilibrio presupuestal para el ejercicio fiscal siguiente;

b) Si el objetivo de equilibrio presupuestal fuese aprobado por el Congreso, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y las demás iniciativas que tengan efectos en las finanzas públicas, habrán de elaborarse de conformidad con ese objetivo; si dicho objetivo fuese rechazado, el Ejecutivo federal enviará uno nuevo al Congreso, dentro del plazo de los treinta días siguientes al rechazo; este procedimiento regirá hasta el vencimiento del plazo en que las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos deban ser presentadas por parte del Ejecutivo federal ante el Congreso;

c) Se reputará aprobado por el Congreso todo objetivo de equilibrio presupuestal que no haya sido devuelto al Ejecutivo antes del vencimiento del plazo de presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

d) El objetivo de equilibrio presupuestal se determinará con base en los lineamientos y principios que establezca la ley en la materia;

e) En la discusión y aprobación del objetivo presupuestario se seguirá el procedimiento que designe el reglamento de debates, y se considerará la opinión técnica que emita el órgano de evaluación de las finanzas públicas del Congreso de la Unión, a través de los órganos de gobierno de las Cámaras.

...

...

...

...

...

V. a VIII. ...

**Artículo 75. ...**

Las reformas o derogaciones que realice la Cámara de Diputados a los niveles de ingreso y gasto públicos contenidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán estar fundamentadas en la evaluación del impacto presupuestal que realicen las comisiones de dictamen, con base en el estudio del órgano técnico de evaluación de las finanzas públicas de la Cámara, y cuando se trate de modificaciones propuestas por la Cámara de Senadores a la ley de Ingresos, se hará exigible el mismo requisito.

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

I. y II. ...

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de

Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, la que deberá regirse por el objetivo de equilibrio presupuestal aprobado por el Congreso de la Unión, y ser acompañada de la evaluación técnica respecto del impacto esperado en las finanzas públicas que haga el órgano técnico del Congreso, en los términos que disponga la ley;

IV. y V. ...

**Base Primera. ...**

I. a V. ...

a) ...

b) ...

...

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la formulación de las iniciativas correspondientes deberá regirse por el objetivo de equilibrio presupuestal aprobado por el Congreso de la Unión y presentarse acompañada de la opinión técnica que emita el órgano técnico de la Cámara respecto del impacto esperado en las finanzas públicas del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa, observando lo previsto en el párrafo anterior.

**Artículo Segundo.** Se reforma el inciso f) y se adiciona con un segundo, tercero, cuarto y quinto párrafos dicho inciso del numeral 6 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



## Artículo 45.

1. a 6. ...

a) a e) ...

f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, las comisiones contarán previamente con el estudio de impacto en las finanzas públicas, el cual será elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara. Las conclusiones del estudio respecto de las iniciativas, los proyectos y las proposiciones presentadas ante las comisiones serán consideradas para efectos del análisis, discusión y deliberación, y deberán acompañar, en calidad de anexo, al dictamen que las comisiones produzcan.

La evaluación que elabore el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas deberá contener la determinación de las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación susceptibles de crearse o, en su caso, modificarse, de conformidad con los recursos públicos de que disponga el Gobierno Federal para el ejercicio fiscal correspondiente, con base en el objetivo de equilibrio presupuestal aprobado por el Congreso de la Unión; dicho estudio se limitará a establecer el monto de la erogación a cargo del erario público que tendría que hacerse para la realización del objeto de la iniciativa, proyecto o proposición, sin hacer consideraciones de carácter político, ni emitir recomendación alguna a favor o en contra de los mismos.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas dispondrá de veinte días hábiles para emitir las conclusiones de cada estudio, contados a partir de la

fecha de la solicitud del mismo que haga la comisión dictaminadora; en su elaboración se observarán los principios de imparcialidad, legalidad y rigor técnico. Cuando por la complejidad del estudio fuese necesario contar con recursos adicionales al presupuesto anual asignado al Centro, resolverá la Conferencia General para los Trabajos Legislativos de la Cámara y, en su caso, la Junta de Coordinación Política de las Cámaras decidirá en última instancia lo conducente.

Para la realización de los estudios que le sean encargados, el Centro atenderá, sin perjuicio de su autonomía técnica, la opinión que pudieran emitir tanto las comisiones dictaminadoras competentes y la del proponente de la iniciativa, proyecto o proposición que corresponda, como la que en su caso emita la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento del Ejecutivo federal; y

g) ...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Para efecto del cumplimiento de lo dispuesto por la adición del inciso a, de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que forma parte del presente Decreto, se otorgará una ampliación del plazo, por única vez, para que el Ejecutivo federal envíe el objetivo de equilibrio presupuestal a la Cámara de Diputados, de hasta de treinta días naturales antes de la fecha límite en que deba enviar las iniciativas de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

**Tercero.** La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y la de la

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión proveerán lo necesario para efecto de que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas pueda cumplir las funciones y tareas que se establecen en el presente Decreto, además de las señaladas de conformidad con lo que dispuesto en el artículo 42 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a los quince días de diciembre de 2003.

Dip. Federico Döring Casar (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Diciembre 15 de 2003.)

# Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1395, martes 16 de diciembre de 2003

QUE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTICULO 28 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE OTORGAR AUTONOMIA AL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS ANTONIO GONZALEZ ROLDAN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESION DEL LUNES 15 DE DICIEMBRE DE 2003

Jorge Antonio Kahwagi Macari, Manuel Velasco Coello, Alejandro Agundis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazón, Leonardo Alvarez Romo, Jacqueline Argüelles Guzmán, María Avila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Fernández Avila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, Luis Antonio González Roldán, Jorge Legorreta Ordorica, Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio, Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Javier Orozco Gómez y Raúl Piña Horta, diputados de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 31, fracción IV, 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de esta Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de ley:

## **Exposición de Motivos**

Los organismos públicos autónomos son de reciente aparición en la historia política mexicana. Su existencia se encuentra motivada por la necesidad de dotarlos de independencia en sus decisiones y funcionamiento respecto del resto

de los Poderes de la Unión, y de esta forma, profesionalizar el desempeño para el cual fueron creados.

No podemos dejar de mencionar los tres casos que existen en la actualidad, y a la vez haremos una breve reseña de las causas que originaron su fundación y el consecuente cambio de su naturaleza jurídica.

Previo a la formación del Instituto Federal Electoral (IFE), el organismo encargado de los procesos electorales dependía del Poder Ejecutivo Federal, en específico de la Secretaría de Gobernación, lo que resultaba en una desconfianza por parte de la sociedad hacia los resultados que éste arrojaba, y a la vez impedía que se pudieran calificar como legítimas sus resoluciones; además, su existencia era temporal y estaba sujeta a la duración de los procesos electorales, lo que en nuestros días se ha convertido en una institución permanente. Hoy con su calidad de organismo autónomo, se han visto subsanadas estas deficiencias.

El IFE empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990 como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en agosto de 1990. Tras sufrir muchas vicisitudes, el IFE obtuvo la calidad de organismo público autónomo hasta el 19 de abril de 1994 mediante reforma al artículo 41 constitucional.

El 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y

patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>1</sup> Esta evolución constituye no sólo un gran avance en la función del *ombudsman* en México, sino que ha traído un innegable fortalecimiento, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos.

La gran transformación en la historia reciente del Banco de México ocurrió en 1993, con la reforma constitucional mediante la cual se otorgó autonomía a esta Institución. La autonomía concedida al Banco de México -explicada en la exposición de motivos de la reforma constitucional respectiva- tiene como principal objeto construir una salvaguarda contra futuros brotes de inflación. De ahí la importancia de que en el texto constitucional haya quedado precisado el criterio rector al cual debe sujetarse en todo tiempo la actuación del Banco de México: la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La autonomía del Banco Central se apoya en tres fundamentos: su independencia para determinar el volumen del crédito primario que pueda ser concedido, la independencia que se ha otorgado a las personas que integren su Junta de Gobierno y la independencia administrativa de la institución.<sup>2</sup> Esta independencia se logró cuando se le otorgó la calidad de organismo público autónomo.

La característica que comparten las tres instituciones, además de su independencia y buen funcionamiento, es que se han convertido en figuras legítimas, dignas de la confianza de todos los mexicanos.

Debemos entender que la legitimidad es una característica esencial de la cual deben estar revestidos todos los órganos de gobierno, para que así los ciudadanos tengan la convicción de cumplir lo que aquellos mandaten, y que estén también de acuerdo con su desempeño.

El tema que hoy nos ocupa es el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Actualmente goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto, y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones; por lo que la independencia que proponemos será el que mediante el otorgamiento de la naturaleza jurídica de organismo público autónomo se conduzca libremente respecto del titular del sector de las finanzas públicas: el secretario de Hacienda y Crédito Público. Consideramos adecuado que el Presidente del Instituto Federal de Administración Tributaria que proponemos sea elegido por los miembros de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios.

Ello, a razón de que el SAT no corresponde a cabalidad con las circunstancias de nuestro país, ejemplificando con los motivos que dan origen a la presente iniciativa, a saber:

En los últimos años nuestro país ha enfrentado una serie de retos en materia de ingresos presupuestarios, toda vez que los bajos niveles de recaudación obtenidos no permiten financiar el crecimiento económico que México requiere: se subinvierte en capital humano y físico; para el primer caso se produce una pésima calidad en la educación de los mexicanos y una menor capacitación a la fuerza laboral. En lo referente a la inversión física, se generan menores inversiones para neutralizar los impactos negativos que tiene la contaminación sobre la salud de los humanos y el medio ambiente, nuestras instituciones de seguridad social sufren desabasto de medicamentos, y no menos importante el fomento a las actividades culturales, el cual no es el adecuado.

A pesar de que los mexicanos gozan de un ambiente de estabilidad y certidumbre en los mercados financieros, generado por una disciplina fiscal sana y de una

política monetaria adecuada, de una inflación subyacente a la baja, de tasa de Certificados de la Tesorería (Cetes) en niveles mínimos, entre otros, estos indicadores macroeconómicos no son percibidos por los bolsillos de los mexicanos.

Es de suma importancia señalar la poca expansión de la economía en su totalidad, y no del siete por ciento anual como prometió la administración del cambio; la última Encuesta Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado (noviembre 2003) señala que dichos especialistas esperan que en el cuarto trimestre de 2003 el crecimiento de la economía en su conjunto sea de 1.9 por ciento a tasa anual, por lo que se estima que para el año 2003 la tasa correspondiente resultaría de 1.16 por ciento.

En lo que concierne a la política fiscal, se ha considerado frecuentemente que la mejor forma de distribución del ingreso es por medio de los instrumentos impositivos; sin embargo, la evidencia empírica a nivel internacional demuestra que son los instrumentos de gasto los que mayor efectividad presentan para alcanzar las metas redistributivas; en otras palabras, además de conseguir más recursos públicos, es indispensable que éstos sean destinados en una forma eficiente para garantizar ganancias de bienestar social.

La carga fiscal con la que México cuenta es muy baja, lo que repercute en presiones de corto y mediano plazo en gastos tales como los Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas), las obligaciones del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), entre otros. El anexo a esta iniciativa presenta los requerimientos financieros del sector público estimados para el año 2004, como porcentaje del Producto Interno Bruto.

Por otro lado, la parte volátil de los ingresos públicos provienen de los ingresos petroleros, y de los ingresos no recurrentes; para este último caso, se estima que



para los años 2002 y 2003 los ingresos no recurrentes alcanzarán \$70 mil millones y \$40 mil millones de pesos, respectivamente.

Para el año 2002, México obtuvo ingresos tributarios no petroleros de alrededor de 11.8 por ciento del Producto Interno Bruto, mientras que países como Brasil y Uruguay recaudaron alrededor de 21.2 por ciento, y 16.7 por ciento en relación al Producto Interno Bruto, respectivamente.

El caso es aún más grave si hacemos referencia a los impuestos en particular; del Impuesto al Valor Agregado, para el año 2000 México recaudó por este concepto alrededor del 3.5 por ciento del Producto Interno Bruto, mientras que países como Nicaragua, el 9.7 por ciento; Brasil, 9.2 por ciento; Chile, 8.7 por ciento, y El Salvador, 6.1 por ciento.

Lo anterior es un punto importante ya que refleja en parte la evasión y elusión fiscales.

La evasión en nuestro país es muy grave; se estima que ésta, para el caso del Impuesto al Valor Agregado, oscila entre el 50 y 60 por ciento; razonamos que este problema radica en la cultura de pago de impuestos de los mexicanos, ya que perciben que los mismos no son regresados vía gasto, se aprovechan de lagunas legales o utilizan la propia legislación fiscal para evitar el pago de los impuestos; del mismo modo se requiere de personal capacitado, minimizando los actos de corrupción, y una estricta supervisión.

Con base en los anteriores razonamientos es que consideramos otorgarle la naturaleza jurídica de organismo público autónomo al SAT, para que no sólo goce de personalidad jurídica y patrimonio propio, sino para que se fortalezca una institución de la cual depende sustancialmente el Estado mexicano para su desarrollo.

Por ser de interés general, los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, respetuosamente sometemos a este H. Pleno la siguiente

**Iniciativa de decreto mediante el cual se adiciona un párrafo al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico.-** Se adiciona un párrafo al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28.- ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El Estado tendrá un Instituto Federal de Administración Tributaria, que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, cuya

responsabilidad será aplicar la legislación fiscal y aduanera a fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de coadyuvar con las instancias de procuración de justicia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales aplicables, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

### **Transitorios**

**Artículo Primero.-** El presente decreto entrará en vigor a los 184 días siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dispondrá lo conducente a fin de que a partir de la publicación de la presente reforma en el Diario Oficial de la Federación se lleven a cabo las acciones necesarias para constituir al Instituto Federal de Administración Tributaria, tomando como base el Servicio de Administración Tributaria.

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

Dado en la Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 15 días del mes diciembre de 2003.

### **Notas:**

1 Información tomada de [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

2 Información tomada de [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)

**Diputados:** Jorge Antonio Kahwagi Macari, Manuel Velasco Coello (rúbrica), Alejandro Agundis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazón, Leonardo Alvarez Romo, Jacqueline Argüelles Guzmán (rúbrica), María Avila Serna, Fernando Espino Arévalo (rúbrica), Maximino Fernández Avila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, Luis Antonio González Roldán (rúbrica), Jorge Legorreta Ordorica, Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio, Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Javier Orozco Gómez (rúbrica), Raúl Piña Horta.

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público. Diciembre 15 de 2003.)

**Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1408,  
miércoles 7 de enero de 2004**

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN  
PARRAFO TERCERO A LA FRACCION XXI DEL ARTICULO 73 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
ENVIADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL**

**C. Presidente de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión  
Presente**

En materia de política interior, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 prevé la transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios, es decir, una redistribución de facultades con objeto de fortalecer a las autoridades locales y acercar los procesos de toma de decisiones a la población, depositándolos en las instancias de gobierno más inmediatas.

El instrumento programático referido, señala que el país necesita avanzar con plena convicción federalista hacia una coherente arquitectura de gobiernos, que reconozca su espacio a las autoridades locales y potencie las oportunidades en sus distintas regiones.

Asimismo, es de resaltarse la necesidad que existe de parte del Gobierno Federal de que se asuma por todas las instituciones gubernamentales en el territorio nacional, una posición de vanguardia que, combinada con información interna y externa, de manera oportuna, permita instrumentar políticas para el desarrollo integral del país.

Uno de los aspectos en que resulta imprescindible fortalecer las facultades de las entidades federativas, sin detrimento de los avances en la construcción de las

estructuras de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno, lo es la defensa conjunta frente a la delincuencia, la cual es día a día más dinámica.

En efecto, el combate a la delincuencia en sus diversas expresiones, particularmente en sus manifestaciones organizadas, requiere del otorgamiento de las facultades necesarias para la actuación ágil, oportuna y eficaz de las autoridades locales, así como del sustento jurídico constitucional para el diseño de nuevos instrumentos de coordinación y colaboración entre la Federación y las entidades federativas.

Sólo así, las instancias encargadas de la procuración de justicia y de la seguridad pública en el país, desempeñarán los mandatos constitucionales y legales, de forma tal que siempre se satisfagan dichas funciones de manera pronta y expedita, y fortalecerán el apego a la legalidad por parte de los servidores públicos.

Por otra parte, es necesario que las acciones derivadas de los instrumentos de coordinación y colaboración entre los tres órdenes de gobierno, en materia de seguridad pública y procuración de justicia, se traduzcan en resultados en el ámbito de la impartición de justicia.

De esta manera, la lucha frontal contra la delincuencia podrá llevarse a cabo tanto en su fase de investigación y persecución de los delitos, como en la relativa a la imposición de sanciones, mediante una cadena de acciones que garanticen resultados positivos; por el conocimiento y desarrollo de las investigaciones de los ilícitos que concluyan en sentencias condenatorias.

El Estado Mexicano, dentro de sus tareas fundamentales, tiene la obligación de salvaguardar las garantías individuales previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuáles, en muchas ocasiones, se ponen en peligro por la insuficiente actuación de las autoridades competentes, por ejemplo, ante la delincuencia organizada, especialmente cuando sus actividades ilícitas recaen en

materias que compete regular de manera concurrente a la Federación y a las entidades federativas.

Tal es el caso de las materias de salubridad general de la República, asentamientos humanos, educación pública, equilibrio ecológico y protección al ambiente, por citar otros ejemplos.

Especial atención merece la materia de salud pública, la cual se ha visto seriamente afectada por la proliferación del consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en todo el territorio nacional, lo que demuestra el incremento de delitos contra la salud en su modalidad de posesión, comercio o suministro ilícito, para su distribución en dosis individuales. Este fenómeno es una de las amenazas más serias que enfrenta el Estado Mexicano, ya que pone en riesgo no sólo la salud y seguridad públicas, sino que incluso llega a atentar contra la seguridad nacional. En efecto, el narcotráfico es sin duda uno de los ilícitos que generan más violencia y por lo tanto, afectan la convivencia social y la solidez de nuestras Instituciones.

En consecuencia, resulta imprescindible generar instrumentos de coordinación, sobre la base de un sólido sustento constitucional y legal, para que las autoridades de las entidades federativas, por ser éstas las que generalmente tienen conocimiento inmediato de este tipo de ilícitos, en colaboración con las autoridades federales, ataquen el fenómeno antes descrito desde sus raíces, bajo una visión conjunta de Estado.

Aunado a lo anterior, y con el fin de lograr una estrategia integral que sume los esfuerzos de todos, es preciso incorporar a la sociedad en los proyectos y programas en los tres órdenes de gobierno, relacionados con las instituciones encargadas de prevenir, investigar y perseguir los delitos, a fin de que los enriquezcan con propuestas novedosas y con acciones valientes y reflexivas. Sólo así se alcanzará una visión amplia de Estado en la lucha frontal contra la delincuencia, particularmente en sus manifestaciones más inmediatas.

El establecimiento de nuevas formas de investigación y persecución de los delitos, así como de impartición de justicia, que necesariamente se orienten hacia el fortalecimiento del federalismo, al involucrar a las entidades federativas y a la Federación en una nueva visión conjunta, para el diseño de estrategias coordinadas, responde a los reclamos de los mexicanos por instituciones de procuración y de administración de justicia sólidas y unidas, que ofrezcan resultados tangibles en el abatimiento de la impunidad y, por ello, coadyuven a una mejor y más eficaz seguridad pública.

Adicionalmente, es de advertirse que ante el alarmante incremento en los delitos que afectan en forma más significativa a la sociedad, y que atentan en contra de valores jurídicos cuya salvaguarda corresponde de manera concurrente a la Federación y a los estados de la República, así como al Distrito Federal, las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia no cuentan, de manera aislada, con la infraestructura ni la capacidad suficientes para conocer y perseguir eficazmente todos y cada uno de estos ilícitos, por lo que, de nueva cuenta, se reitera la necesidad de encontrar mecanismos que con el debido sustento constitucional y regulación en los ordenamientos legales secundarios, permitan una mejor coordinación.

El caso más apremiante es el de los ilícitos de posesión, comercio y suministro de dosis individualizadas de narcóticos, a los que se conoce comúnmente como "narcomenudeo", el cual registra aumentos significativos en todo el territorio nacional.

En tal virtud, el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 prevé la instrumentación de un nuevo modelo de procuración de justicia nacional, en el cual se inserten los tres órdenes de gobierno, sobre la base de una visión conjunta y coincidente, con el propósito, entre otras cuestiones, de garantizar la seguridad pública de manera integral en beneficio de la tranquilidad social, y lograr que la procuración de justicia sea pronta y expedita, apegada a derecho y con respeto absoluto a los derechos humanos.



Con esta Iniciativa se apoya al Sistema Nacional de Seguridad Pública, toda vez que es una instancia de probada eficiencia en la coordinación de los gobiernos Federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, que permite la orientación de los recursos públicos y el reforzamiento de los esquemas de seguridad pública con base en programas de trabajo debidamente fundamentados y justificados.

La Iniciativa que someto a consideración de esa soberanía, tiene por objeto crear el marco constitucional idóneo para que las autoridades de procuración de justicia federales y de las entidades federativas puedan conocer conjuntamente de determinados delitos federales y, por ende, estén facultadas para investigarlos y perseguirlos ante los tribunales federales o del fuero común, según corresponda, los cuales, a la vez, estarán facultados para conocer de los procesos respectivos y, en su caso, imponer las penas y demás sanciones que procedan.

En todo caso, los delitos a los que se refiere el párrafo que antecede quedarán limitados sólo a aquellos que se prevengan en leyes de carácter general, cuyo objeto sea la regulación de materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente considera de tipo concurrente; es decir, en materias que corresponde regular tanto a la Federación como a las entidades federativas. Tal es el caso, por ejemplo de la materia de salubridad general de la República; asentamientos humanos; equilibrio ecológico y protección al ambiente, y educación, entre otras.

El ejemplo más claro de lo anterior se expresa en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual la Federación queda facultada para legislar sobre salubridad general y, en consecuencia, las entidades federativas lo están para legislar sobre salubridad local. Asimismo, el artículo 4 de la Constitución General, establece en su párrafo tercero la tutela del bien jurídico salud pública.

Ahora bien, en tanto la Constitución otorga a la Federación atribuciones en materia de salubridad general de la República, y a las entidades federativas en materia de

salubridad general en sus respectivos ámbitos territoriales, es consecuente que también el propio texto constitucional les otorgue la facultad punitiva respecto de conductas que atenten contra dichos valores jurídicos. De esta manera, la presente Iniciativa pretende crear la base jurídica para que las entidades federativas, de conformidad con las leyes federales, tengan facultades para investigar, perseguir y sancionar delitos tales como el narcomenudeo que, por su naturaleza, constituye una conducta que atenta en contra de la salubridad general en la circunscripción territorial en que se lleva a cabo y que, por ende, correspondería conocer a la entidad federativa respectiva.

En efecto, esta Iniciativa propone la creación de instrumentos jurídicos para que las autoridades de las entidades federativas, conozcan en el ámbito de sus competencias, de este tipo de actividades ilícitas, ya que por la afectación directa a la población de una circunscripción territorial determinada, se facilita, sin lugar a dudas, la identificación tanto de los sujetos activos como de las víctimas del delito.

Cabe destacar que el narcomenudeo es un delito que ejemplifica claramente la hipótesis anterior, pero ello no obsta para que otros delitos, de naturaleza jurídica similar, se ubiquen en el mismo supuesto.

En consecuencia, se propone adicionar un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de facultar a las autoridades del Fuero Común para conocer y resolver sobre delitos federales que se establezcan en ordenamientos legales, cuyo objeto sea la regulación de materias en las que participen la Federación y las entidades federativas de manera concurrente.

Esta Iniciativa atiende a la importancia de avanzar en el estado social de derecho y construir un federalismo redistribuidor de competencias, que fortalece la autonomía de las entidades federativas, sin perjuicio de que a través de los ordenamientos legales secundarios se refuercen los mecanismos de coordinación existentes y, en su caso, se establezcan nuevas figuras de colaboración.

El artículo 104, fracción I de la Constitución, ya establece una situación similar a la planteada en la presente Iniciativa, ya que dicha disposición constitucional previene que tratándose de controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales federales o del Fuero Común.

Ahora bien, en caso de que el actor eligiese los órganos jurisdiccionales locales se aplicarán las disposiciones federales sustantivas que rijan el acto o hecho jurídico materia de la controversia, tales como el Código de Comercio; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; la Ley General de Sociedades Mercantiles, y otros ordenamientos legales. Sin embargo, las reglas procesales serán las contenidas en el Código Adjetivo de la Entidad Federativa correspondiente.

De aprobarse la reforma constitucional antes referida, el procedimiento para la investigación y proceso de los delitos federales previstos en la legislación sobre materias concurrentes sería similar a como actualmente acontece en las controversias a que se refiere el artículo 104, fracción I, de la Constitución, con las salvedades y excepciones que expresamente se prevean en las leyes respectivas que resulten aplicables, y con el rasgo especial de que los bienes jurídicos afectados o puestos en peligro no necesariamente se limiten a intereses estrictamente de particulares.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de Usted C. Senador, me permito someter a la elevada consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente Iniciativa de

**DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO A LA  
FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ARTÍCULO UNICO.** Se adiciona un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 73. ...**

**I. a XX. ...**

**XXI. ...**

**...**

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

**XXII. a XXX. ..."**

**TRANSITORIO**

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

Reitero a Usted C. Senador, las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

Residencia Oficial del Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de dos mil tres.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**VICENTE FOX QUESADA** (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1428, miércoles 4 de febrero de 2004

QUE REFORMA EL ARTICULO 3º DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y ADICIONA LOS ARTICULOS 7º Y 8º DE LA LEY GENERAL DE EDUCACION, SUSCRITA POR LOS SENADORES ELIAS MORENO BRIZUELA Y MIGUEL ANGEL NAVARRO QUINTERO, INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PRD Y PRI, RESPECTIVAMENTE

Los suscritos senadores, Elías Miguel Moreno Brizuela y Miguel Angel Navarro Quintero integrantes de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional respectivamente con fundamento en el artículo 73 fracción XXX, 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa por la que se reforma el artículo 3º fracción I, II, y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adiciona una fracción XIII al artículo 7º y adiciona una fracción IV al artículo 8º de la Ley General de Educación al tenor de los siguientes antecedentes y posteriores consideraciones.

## **1. Antecedentes:**

La prevalencia de enfermedades crónico-degenerativas relacionadas, de manera evidente, con la carencia de una formación educativa adecuada, en cuanto a la nutrición correcta, se ha venido presentando como un fenómeno exponencial, expansivo, que ha tenido un fuerte impacto en las causas Morbimortalidad en el mundo, así como una relación indudable en cuanto a la incapacidad laboral relativa o absoluta y se ha convertido en el mayor consumidor de recursos de los diferentes servicios de salud.

Resulta del todo paradójico el hecho de que los países en vías de desarrollo presenten, en su mayoría, prevalencias equilibradas en lo que se refiere a cuadros de Desnutrición Calórico -protéica y Obesidad, determinado, con ello, de manera automática las consecuencias del profundo desconocimiento que padecen en cuanto a la disposición, valores nutricionales, preparaciones adecuadas y equilibradas de los recursos alimentarios, que si bien, pueden no tener una distribución del todo equitativa, seguramente serían mejor aprovechados al contar con una adecuada instrucción al respecto.

Al llevar a cabo un análisis relativo a los contenidos didácticos que nuestras Instituciones imparten, en la actualidad, referentes a Educación Nutricional, no fue posible localizar, en la descripción curricular de las áreas de educación elemental, primaria, media y media superior, asignaturas obligatorias dedicadas a la instrucción en nutrición, aunque, en la mayor parte de los casos, se encuentran contenidos aislados que tienen como objetivo fundamental la orientación, en este sentido.

En nuestro país, como en la mayor parte del mundo, existe la disposición de Licenciaturas en Nutrición, con desarrollos académicos del todo formales, incluyendo la posibilidad de cursar post-gradados de alta especialización en estos terrenos, sin embargo, la revisión curricular nos lleva a pensar que los elementos de prevención de las co-morbilidades de la malnutrición, no se encuentran implementadas como objetivo básico de la mencionada preparación profesional.

La Medicina Mundial ha venido enfrentando, al menos en los 2 últimos decenios la enfermedad crónico-degenerativa, con ofertas fundamentalmente asistenciales, que contemplan la detección, diagnóstico y tratamiento de este tipo de padecimientos, determinando, con ello, una capacidad de respuesta terapéutica cada vez más afortunada, sin embargo, no ha sido posible limitar, con estas medidas la expansión, verdaderamente epidémica y geométrica a la que hemos hecho alusión.

Una revisión de los contenidos del Congreso Internacional de La Sociedad Norteamericana de Investigadores en Obesidad (NASSO), llevado a cabo en octubre 11-15 en la Ciudad de Fort Lauderdale, Florida, USA, refleja que la totalidad de los mismos se dedican a conocer, diagnosticar y tratar mejor el problema de la Obesidad, pero no a prevenirlo.

Algo similar ocurre al revisar los trabajos del 63 Congreso Anual de la Asociación Americana de diabetes (ADA), llevado a cabo entre el 13 y 17 de junio de 2003, donde solamente se dedican a la prevención 2 estudios de un total de 2,485 trabajos. Se hace mención de estas reuniones porque son conocidas como las mayores del mundo, en cuanto a la obesidad y diabetes, respectivamente.

En este contexto resulta más que evidente que de continuar con estas tendencias, tendremos, cada vez, un mejor conocimiento en cuanto a las causas de las enfermedades, una mejor manera de detectarlas y diagnosticarlas y un armamentario terapéutico cuantitativa y cualitativamente más afortunado, sin embargo, las circunstancias que determinan el crecimiento epidemiológico no se modifican, de esta manera.

Los fenómenos de transición demográfica, la modificación alimentaría que nuestro País comparte con otros en el mundo y el aumento de la población geriátrica, también compartido, no son fáciles de manejar y son elementos sociológicos determinados por circunstancias que, habitualmente, se encuentran fuera del control del estado.

Existen modelos sumamente interesantes de progresión epidemiológica rápida en cuanto a obesidad y diabetes tipo 2, como los indios pimas norteamericanos o los nativos de las Islas Nauru, a partir de los cuales se puede establecer el impacto del cambio alimentario para la expresión génica, que había permanecido sin florecimiento patológico hasta la exposición a maneras diferentes de comer, dando lugar a teorías como la del "Gen Ahorrador", en todo caso, en retrospectiva,

parece que la alta incidencia de enfermedades relacionadas con la mala nutrición, en estos pueblos podría haberse evitado.

En nuestro País se reconoce, por las Autoridades de Salud, el rápido avance epidemiológico que han tenido las enfermedades de alguna manera determinadas por falta de nutrición adecuada, como la obesidad que aumento en prevalencia de 40.5% en 1993 a 48.6% en 2000 (punto de corte IMC 27 Kg /m<sup>2</sup>) con un crecimiento aproximado al 310% en 30 años.

Existe además, el reconocimiento de la causalidad o el agravamiento de algunas enfermedades, como la Hipertensión, la Dislipidemia, la Osteoporosis, la Enfermedad Macrovascular o las enfermedades Hepáticas Crónicas, determinado por la Obesidad, resultante, a su vez, de la deficiente nutrición.

#### **Justificación:**

El análisis de las principales causas de mortalidad en Nuestro País, parece justificar plenamente la necesidad de implementar, sin demora, una estrategia de control sanitario:

- a) Las primeras 3 causas de mortalidad general en México tienen relación con problemas nutricionales, específicamente, encuentran correlación estadística con la aparición de la obesidad.
- b) El análisis de la mortalidad en el primer año de vida establece que la desnutrición es responsable del 2.0% de las muertes, en este período, ocupando el 5° lugar de nuestro país.
- c) Durante el período pre-escolar (1-4 años de edad), la desnutrición ocupa el 6° lugar como causa de muerte, provocando el 4.7% de las defunciones en este grupo de niños.



d) La revisión de la etapa escolar (5-15 años de edad) refleja que la desnutrición, en esta etapa, determina los fallecimientos del 1.7% apareciendo en el 10° lugar de mortalidad.

e) El grupo de mujeres en edad adulta (16-65 años) presenta diferentes características, ya que las 3 principales causas de muerte y 4 de las primeras 6 tienen, de alguna manera, relación de morbi-mortalidad con problemas nutricionales y se establece la participación de la malnutrición en el 34.5% de la mortalidad, solamente analizando las 6 principales determinantes de la mortalidad.

f) Las cuatro primeras causas de fallecimientos en el grupo de adultos mexicanos se correlacionan con problemas nutricionales, sobre todo con obesidad y constituyen el 36.6% de todas las causas de muerte.

g) Cuando se examinan las 8 principales causas de muerte en la edad post productiva (mayores de 65 años) se encuentra que seis de ellas pueden ser modificadas, de manera sustancial mediante una correcta nutrición. Este grupo el 46.6 % de las defunciones son provocadas por patología que tiene relación con status nutricional.

h) Independientemente del grupo estudiado y eliminando la distinción de género el 16.8% de los fallecimientos en México tienen una correlación clínica directa con alteraciones de la nutrición.

i) En otro contexto, la prevalencia poblacional de anemia, sin distinción del lugar de residencia, en mujeres mexicanas de 12-49 años de edad es de 17.3 %, la deficiencia de hierro en mujeres no embarazadas este mismo grupo es de 66.6% (de moderada a grave) el 29.7% deficiencia de zinc, 29.65% deficiencia de vitamina E, el 39.65% deficiencia de vitamina c y el 4.55% deficiencia de ácido fólico.

j) La desnutrición calórico proteica se refleja en el déficit del desarrollo estatural, esperado, por edades, encontrando un promedio de 16.7% en hombre y de 17.86% en mujeres entre los 0 y 5 años de edad; el grupo de 5 a 11 años muestra una talla baja en el 16.1 de los varones y de 21.5 en las mujeres.

### **3. Consideraciones Generales:**

En el Grupo de adultos las principales causas de mortalidad se correlacionan de manera directa con la aparición y el grado de obesidad presente, por lo tanto este problema merece ser atendido bajo el siguiente análisis:

La obesidad es una enfermedad crónica, recidivante, con una gran heterogeneidad en cuanto a su etiología, lo cual implica que en la mayor parte de los casos sea imposible conseguir la curación y debe señalarse como objetivo razonable del tratamiento, el manejo paliativo que se refiere a la reducción de pesos y el mantenimiento de la mismo con el mayor, tiempo posible. Existen estudios epidemiológicos que apoyan la aseveración de que la obesidad es una enfermedad de alta prevalencia y de incidencia de incremento progresivo. La definición objetivo el problema requiere: establecer parámetros , comunes, prácticamente sin costo económico, relativamente sencillos de llevar a cabo y cuya fidelidad estadística permita una apreciación del problema, lo mas precisa posibles, es por estas razones que la comunidad sanitaria internacional, ha adoptado como variable definitoria en obesidad el denominado índice de Masa Corporal (IMC o índice de Quetelet), que resulta de dividir el peso en kilogramos entre el cuadro de la talla en metros, expresando su resultado en términos de kg /M<sup>2</sup>

El IMC es de utilidad por que ofrece una estimación indirecta pero accesible para el diagnostico de la obesidad, validad por diversos estudios que demuestran un aumento de mortalidad al incrementarse los valores de este índice por arriba de cierto puntos de corte.

Los diferentes grupos de investigación a nivel mundial utilizan valores diversos de IMC para definir su población obesa, los cuales varían entre 27 y 30 kg/m<sup>2</sup> . Después de revisar la evidencia publicada tanto a nivel nacional como internacional y tratando de establecer una uniformidad clínica y epidemiológica el grupo de consenso en obesidad de la fundación mexicana para la Salud, recomienda considerar como obeso, (para la población mexicana) a todo sujeto portador de IMC de 27 o mayor.

Esta recomendación ha sido aceptada por autoridades de salud pública del país y publicada en los contenidos de la NOM-174 SSA-1-1998 para el manejo integral de obesidad, que en la parte correspondiente a definiciones, número 4.10 señala: "Obesidad a la enfermedad caracterizada por el exceso de tejido adiposo en el organismo. Se determinan la existencia de obesidad en adultos, cuando existe un IMC mayor de 27 y en población de talla baja menor de 25" Para efectos de apreciación de talla baja se recomendó un punto de corte de 1.50 mts.

En nuestro país un trabajo recientemente publicado, muestra que un 59.6% de adultos jóvenes presenta un IMC mayor de 25 y un 23% de IMC > 30 mientras que en el adulto mayor de 60 años presenta un IMC mayor de 25 y un 15.6 % tiene un IMC mayor de 30.

En cuanto a la población femenina las mujeres entre edades de 30 a 59 años presentan un IMC mayor de 25 en un 76.7%, en tanto que un 57.2% mayores de 60 años presentan IMC mayor de 25. El 19% de mujeres mayores de 60 años presentan un IMC mayor de 30.

En lo referente a obesidad severa (IMC mayor de 35), se encuentra presente en el 3.4% de varones con menos de 59 años y un 2.8% de mayores de 60 años. En el grupo de las mujeres se presenta en adulto joven en un 8.5% y en ancianas 5.8%. La prevalencia de obesidad se incrementa con la edad hasta la óta década en ambos sexos y luego disminuye progresivamente.

Los reportes de la Secretaria de Salud en México en relación a mortalidad en 2001 determinan que las primeras 5 causas de muerte en México, en orden de importancia: diabetes mellitas (tasa 31.65%) Cirrosis y otras enfermedades crónicas de hígado (tasa 27.51%) enfermedades isquémicas del corazón (tasa 18.75%) Accidentes de tráfico (tasa 16.30) y homicidios (tasa 9.66).

Existen amplias evidencias de correlación fisiopatología entre la obesidad y la diabetes, así como las enfermedades crónicas hepáticas, de tal manera que se puede considerar al exceso de peso como un componente de extrema importancia en la generación de muerte en nuestro País.

En cuanto a la diabetes, se considera que existen, en la actualidad entre 8 y 10 millones de mexicanos con diabetes y se pronostica una cifra cercana a los 11.7 millones para el año de 2025, de acuerdo con los cálculos de proyección demográfica.

Como resultado de la Encuesta Nacional de Salud (ENSA) 2000 se encontró que la diabetes estaba presente en 8.18% de los encuestados, el promedio del IMC en esta población era de 29.2 kg/m<sup>2</sup>, el 75% de los diabéticos presentó IMC>25 kg/m<sup>2</sup> y entre lo más importante, el 13% eran menores de 40 años.

La infiltración grasa del hígado o hepatoesteatosis no alcohólica se encuentra fuerte correlacionada con obesidad. Entre el 69% y 100% de los obesos son portadores y en el grupo de diabéticos encontramos prevalencia de esta patología entre el 20 al 81 %.

Existen, así mismo, evidencias de correlación entre diabetes tipo 2 y carcinoma hepatocelular, en el cual se presenta, igualmente con mayor frecuencia en portadores de IMC>25.

En la mayor parte de los Países de Europa y América, los costos económicos directo e indirecto, referente a obesidad, implica entre el 4 y el 10% de los gastos totales de los sistemas de salud por año.

Gradualmente, los médicos, autoridades sanitarias y gobiernos, han empezado a reconocer la importancia de la obesidad como enfermedad crónica degenerativa y recidivante, que requiere manejo a largo plazo.

La correlación proporcional entre el incremento del IMC y las cifras de morbimortalidad en todos los grupos de población ha sido establecido de manera definitiva.

Al analizar las posibles causas del fenómeno epidemiológico geométrico de la obesidad, la respuesta parece radicar en la modificación de los estilos de vida, que se representan de manera notable en los países occidentales y también en otros en fase de desarrollo (occidentalización).

Al parecer la explicación no se reduce a un simple patrón de sobre alimentación, incluso se ha identificado, en muchos Países una declinación en el consumo energético nutricional. Además, en nacionales desarrolladas el consumo de grasas de origen animal se ha mantenido o aún disminuido en los años recientes, lo cuál no parece corresponder al aumentó de la prevalencia de obesidad. Quizá la variable alterada de manera más significativa sea la reducción de la actividad física. La actividad física incrementada, en sujetos identificados como de riesgo potencial para incremento de peso puede ayudar a prevenir tales incrementos, en forma coordinada con la racionalización de las estrategias nutricionales. Además, el ejercicio físico, parecer tener un importante papel en la distribución de la grasa corporal reduce el riesgo de enfermedad cardiovascular, reduce el impacto de las consecuencias metabólicas de la obesidad visceral y ayuda a mantener el peso corporal en los sujetos que han conseguido reducción previamente.

Entre los factores que más importancia han tenido en la reducción drástica de la actividad física han sido frecuentemente citados 2: el automóvil y la televisión.

La fuerza motriz muscular humana ha sido rápidamente desplazada por el automóvil y los vehículos de tracción motorizada a partir de los inicios del siglo XX.

El gasto energético dependiente de la movilización estrictamente muscular y personal ha sido minimizado por la mayor parte de la gente en las sociedades post-industriales.

La televisión fue desarrollada y rápidamente difundida, sobretodo, a partir del inicio de la Segunda mitad del siglo XX alcanzando un nivel de penetración prácticamente universal, inicialmente sobretodo, en los países en vías de desarrollo, pero últimamente en todos los países.

Las horas que la población consume en atención al televisor aumentan rápidamente, al grado de alcanzar, en los Estados Unidos un promedio de aproximadamente 3 horas por persona, constituyendo el tercer más importante espacio de tiempo personal después del sueño y el trabajo o la escuela.

Los desarrollos tecnológicos televisivos han aumentado el atractivo. Cada vez se ofrecen más y mejores colores, claridad y canales, así como conexiones con videojuegos, a través de la red que requieren progresivamente menos actividad, incluyendo control remoto para el cambio de canales y los niveles de sonido.

Los investigadores en obesidad han mencionado a la televisión como el contribuyente mayor para el incremento de peso corporal.

El tiempo gastado en la televisión ha sido directamente correlacionado con el incremento de peso corporal en estudios de niños y adultos. La televisión influye en el peso corporal a través de la reducción del gasto calórico determinado por la disminución de la actividad física, pero también por el aumento del consumo de nutrientes calorigénicos.

Además de la reducción de la actividad física per se, la televisión desplaza otras actividades que pudieran tener un mayor gasto energético.

El consumo energético se incrementa por que la publicidad televisiva enfatiza el consumo de alimentos de alto contenido graso y energético.

Los niños son la parte de la población más vulnerable a la penetración televisiva. Los niños son los mayores usuarios de la televisión (de 2 a 4 horas diarias, promedio en EU). La televisión programa toda estrategia que tiene como objetivo la niñez, con una verdadera profusión de anuncios relativos a la comida, particularmente dulces, cereales, frituras y refrescos.

La compra de comida de los niños, generalmente y cuando los medios económicos lo permiten se encuentran fuertemente influenciada por la publicidad televisiva.

El grupo de la Unidad de Investigación en Metabolismo del Hospital Civil "Fray Antonio Alcalde" llevó a cabo recientemente (agosto 2003), una encuesta aleatoria en un grupo de 90 tapatíos con un rango de edades entre 4 y 29 años, con promedio de grupo de 14.6 años de edad, 58 del sexo femenino y 32 del sexo masculino, encontrando un índice de masa corporal IMC (promedio de 23.97, para el grupo, con 23 sujetos (25.55%) con  $IMC > 25$  y 27 sujetos (30%), con  $IMC >$  que 25.

Las horas reportadas de observación televisiva fue de 2.66, promedio para el grupo, con 3.06 horas /tv para el grupo con  $IMC > 27$  y 2.42/tv, para el grupo con  $IMC <$  de 27, estableciendo, estos resultados, una diferencia de 21.6 % más de horas /tv para el grupo de obesos.

En cuanto al ejercicio físico moderado (bajo rendimiento) el grupo reporta llevar a cabo 1.17 horas promedio de actividad de esta naturaleza al día; en el grupo  $IMC <$  27 se comunica 1.59 horas diarias de actividad, mientras que en el grupo con  $IMC > 27$  se encontró que practican 0.44 horas diarias es decir, una diferencia de 76 % desfavorable al grupo de obesidad.

Por otra parte, el mismo grupo (levó a cabo una observación televisiva dirigida, en un día la azar del mes de agosto de 2003 entre las 12:00 hrs y 19:00 hrs (las más socorridas por los niños) encontrando una proyección de 46 comerciales orientados a lamenta de productos para el control de peso corporal, con una duración de 97.5 min. En total promedio de 2.11 min. Por comercial en 11 canales de tv abierta y privada. Ninguno de los productos anunciados llenan los requerimientos establecidos por la norma oficial mexicana NOM-174-SSA-1998 para el manejo integral de la obesidad.

#### **4. Conclusiones:**

A partir de los datos expuestos en este documento parece claro que

- 1.- Las alteraciones nutricionales se4 relacionan, en forma directa con las principales causas de mortalidad en México.
- 2.- Las características antropométricas, la calidad de vida y el desarrollo social de los mexicanos dependen en gran medida de su forma de alimentación.
- 3.-La progresión epidemiológica de las actuales principales causas de mortalidad no ha sido modificada por las estrategias sanitarias empleadas hasta el momento.
- 4.- Las posibilidades de llevar a cabo una prevención efectiva, que permita limitar el aumento de estos problemas de salud pública en nuestro país parece depender, de manera definitiva de la educación nutricional estructurada desde las edades más tempranas de nuestra población.

#### **5. Propuesta de Decreto:**

**Se reforma el artículo 3° constitucional para quedar como sigue:**

Todo individuo tiene derecho a recibir educación del Estado -Federación, estados y municipios- impartirá educación primaria y secundaria, primaria y secundaria son obligatorias.



La educación que imparte el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, **dedicando especial interés al aspecto nutricional** y fomentará en él a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Se reforma el inciso D de la fracción segunda del artículo 3° constitucional para quedar como sigue:

d).- Fomentará el correcto comportamiento nutricional en el educando dotándolo de la información necesaria para las correctas prácticas alimentarias, establecidas por el progreso científico y las Normas Oficiales Mexicanas de la Secretaría de Salud relacionadas con la alimentación correcta del ser humano.

Se reforma la fracción tercera del artículo 3° constitucional para quedar como sigue:

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudios de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. **Será obligatorio incluir, en las estructuras curriculares de la educación pre-escolar, primaria, secundaria y de educación superior, la asignatura de Educación Nutricional, considerando, en sus contenidos, las diferentes etapas y sus particulares características de aprendizaje, teniendo, como objetivo final, la mejoría integral de la Nutrición en la República Mexicana.**

**Será reglamentada la inclusión de mensajes visuales y auditivos que tengan incidencia en aspectos de salud, en México, respetando respetar, tanto los aspectos deontológico así como legales existentes y que tengan que ver con los referidos mensajes, en los diferentes medios comunicación.**

**Se reforma la fracción XIII del artículo 7° de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:**

**Artículo 7°**

Para cumplir cabalmente con la fracción III del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Secretarías del Estado, involucradas en este aspecto educativo, tomarán las medidas para su cumplimiento y promoverán los convenios necesarios con las Entidades Públicas y Privadas relacionadas con esta prioridad de Salud Pública.

**Se reforma la fracción VI del artículo 8° de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:**

**Artículo 8°.** Fomentará el correcto comportamiento nutricional en el educando, dotándolo de la información necesaria para las correctas prácticas alimentarias, establecidas por el progreso científico y por las Normas Oficiales Mexicanas de la Secretaría de Salud relacionadas con la correcta alimentación del ser humano.

Sen. Elías Miguel Moreno Brizuela (rúbrica)

Presidente de la Comisión de Salud y Seguridad Social

Sen. Miguel Angel Navarro Quintero

Secretario

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1429, viernes 6 de febrero de 2004

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 59 Y 116 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUICIO CIUDADANO A REPRESENTANTES DEL CONGRESO DE LA UNION, PRESENTADA POR EL DIPUTADO GERMAN MARTINEZ CAZARES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 4 DE FEBRERO DE 2004

Germán Martínez Cázares, diputado federal integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados a la LIX Legisla

tura del H. 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 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la vinculación del Poder Legislativo con los electores, la cual se fundamenta y motiva en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La consolidación de nuestra democracia tiene una tarea pendiente fundamental: la vinculación de los representantes que integran el Poder Legislativo de la Unión con sus representados.

La democracia mexicana no será eficaz sin devolver el control ciudadano sobre los representantes de la nación y los que integran el Senado de la República.

El juicio ciudadano a sus autoridades en elecciones libres es un pilar fundamental de las modernas democracias. Es el conocido principio de rendición de cuentas a

que debe sujetarse todo gobernante y del que está ayuno el Poder Legislativo mexicano.

Esta herramienta democrática de someter a los diputados federales y a los senadores de la República al veredicto de las urnas para permanecer en el encargo popular fue una tradición constitucional iniciada en 1824; suspendida en 1933 para quebrantar el Poder Legislativo en beneficio del Ejecutivo, sin que las tendencias políticas de la Revolución Mexicana iniciada por Madero siquiera se hubieran enfilado hacia la no reelección de diputados y de senadores.

En efecto, ni el Plan de San Luis ni el Constituyente de 1917 pensaron que fuera revolucionaria la idea de prohibir la reelección inmediata de los legisladores. Francisco I. Madero luchó por el "Sufragio Efectivo" y la "No Reección" presidencial". De ese derrotero no debemos apartarnos. Pero también debemos recordar que Madero fue un Presidente que gobernó con un Congreso sometido al juicio de los mexicanos cada tres años.

Desde 1933, el ciudadano tiene amputado el poder de controlar, supervisar y calificar la actuación de sus representantes.

Desde entonces se ha perdido una oportunidad histórica de profesionalizar el Poder Legislativo de la Unión, lo que a su vez ha debilitado aún más la función legislativa y ha contribuido a perder el decoro del Congreso.

Los legisladores no podemos ser eternos *amateurs* que cada tres años aprenden y ensayan con el destino de la nación.

La falta de vinculación de los representantes con sus representados lleva a los legisladores a desentenderse de la ciudadanía y, entonces, las decisiones de cada legislador se toman sin apreciar, como diría Morelos, el sentir de la nación, el sentir de cada ciudadano.

La reelección no es un privilegio del diputado federal o del senador de la República. Es un atributo personal del ciudadano para premiar la labor efectiva de su representante; o bien, para sancionar el pésimo desempeño de quien simula traer al Congreso de la Unión los intereses de su pueblo.

Los legisladores reelectos por el pueblo acumulan experiencia y se transformarán en guardianes de la institución y de los valores parlamentarios.

El valor de la pluralidad en que vivimos los mexicanos puede recrearse de mejor manera apoyados con representantes populares refrendados en su mandato por la ciudadanía.

Gran parte de la responsabilidad política en la falta de acuerdos parlamentarios que padece nuestro país tiene su explicación -no justificación- en la falta de un cultivo cuidadoso de las relaciones interpartidarias, que se facilitarían con la experiencia parlamentaria que otorga un representante responsable sometido a sus ciudadanos.

La ubicación de coincidencias entre quienes pensamos diferente y la construcción de consensos en esta soberanía pueden ser más sencillas y efectivas con la experiencia parlamentaria. Si la población tiene a salvo la prerrogativa de sancionar a sus diputados ya sus senadores, desaparecerán la irresponsabilidad parlamentaria, los espectáculos grotescos o las frivolidades que, por ahora, no tienen castigo popular.

El mundo de la academia mexicana es unánime en su exigencia de incorporar al texto constitucional el juicio ciudadano a los representantes parlamentarios federales.

Diego Valadés no duda en advertir que una reforma de los artículos 59 y 116 constitucionales, como la que se propone, propiciaría el "reequilibrio institucional" que merece el país. Alonso Lujambio califica de "dispendioso" de la experiencia parlamentaria el texto constitucional. Y Miguel Carbonell, sólo por citar a algunos,

afirma categóricamente que la reforma reeleccionista fortalecería la responsabilidad del legislador.

Por si fuera poco, ningún país de las democracias occidentales, salvo Costa Rica y México, mutila al ciudadano en su derecho fundamental de decidir la suerte política de sus congresistas.

En Acción Nacional sabemos que el principio de la no reelección, desde el espíritu del Constituyente del 17, no se instauró ni nació dedicada al Poder Legislativo, sino dirigida al Poder Ejecutivo, para detener los abusos, las perversiones y los excesos del poder unipersonal y absoluto de Porfirio Díaz, y de algunos Presidentes que se ostentaron como revolucionarios.

Acción Nacional se pronuncia pues por eliminar la prohibición constitucional de reelegir, sí así lo decide el pueblo en las urnas, para un periodo inmediato a los diputados federales y a los senadores del Congreso de la Unión, así como los diputados locales, modificando el artículo 59 y el párrafo segundo, fracción II, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El PAN no busca ni pretende la reelección del Presidente de la República, ni la de los gobernadores de las entidades federativas o la jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

No escapa al grupo parlamentario del PAN, no debe escapar a la memoria histórica de la nación, que en 1964, durante la XLVI Legislatura, Vicente Lombardo Toledano presentó el tema del juicio ciudadano a los legisladores. El intento, aprobado en la Cámara de Diputados, fracasó en el Senado, pero dejó constancia de que desde hace tiempo todos los partidos buscan fortalecer el Poder Legislativo mexicano.

Además del citado antecedente de 1964, es oportuno mencionar que durante la LVIII Legislatura se presentaron cuatro iniciativas con proyecto de decreto, las cuales también tenían por objeto reformar el artículo 59 de la Constitución, a

efecto de permitir la reelección inmediata de legisladores, cuando así lo dispongan las urnas.

Coincidimos con el espíritu y el esfuerzo que animaron al Partido Revolucionario Institucional a presentar, el 27 de marzo y el 21 de noviembre de 2001, iniciativas de reforma constitucional, en favor de someter nuestro trabajo a ese ineludible juicio ciudadano.

El PAN, en su plataforma legislativa de 2003, en el rubro de consolidación de la democracia, se manifestó por "reformular los artículos 59 y 116 constitucionales, con el objetivo de permitir la reelección inmediata de senadores, y de diputados federales y locales".

No quiero, no puedo dejar de mencionar la lucha que por el sufragio efectivo sin cortapisas, para constituir una representación nacional eficaz, libró un gran mexicano, un gran panista, y quizás uno de los mejores jefes nacionales de mi partido: Adolfo Christlieb Ibarrola.

Christlieb Ibarrola no dudó. Siempre actuó en favor de subordinar la labor legislativa al dictado de las elecciones. Christlieb Ibarrola apoyó la decisión de regresar la posibilidad de evaluar la acción legislativa a la única soberanía dentro del Estado: la del pueblo. Y advirtió: "Un Congreso con núcleos de diputados enterados y capaces no sólo no atenta contra la división de poderes, sino que es supuesto necesario para el equilibrio que el sistema requiere".

Christlieb Ibarrola dijo entonces y Acción Nacional lo refrenda ahora: "La no reelección de los diputados y de los senadores contraria la teoría democrática, encierra una restricción a la libertad del voto, si se toma en cuenta que la reelección de los miembros del Congreso implica un refrendo popular a los representantes que tienen capacidad y espíritu de servicio".

**Señores Legisladores de la Comisión Permanente:**

Sometamos nuestra labor al juicio de las urnas, eliminando la prohibición constitucional que tiene el pueblo de reelegir a quien lo represente conforme a sus intereses.

Iniciemos un debate de razones y argumentos para aprobar una modificación constitucional que haga efectivo el sufragio y rectifique el camino que ha debilitado al Congreso de la Unión con las parcialidades temporales de desempeño legislativo.

Acción Nacional confía sin duda en la responsabilidad social, en esa que da y quita votos, en esa que otorga y despoja de la confianza electoral a sus gobernantes. Sólo el juicio ciudadano hará efectiva nuestra democracia y generará bienes públicos. Sólo el juicio ciudadano es el que debe gobernar. Sólo el veredicto de las urnas debe decidir quién permanece en sus escaños o curules o quién debe marcharse del encargo público por simulador.

A ese juicio y a la sentencia ciudadana se allana una vez más el Partido Acción Nacional.

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

### **Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Unico.** Se reforman el artículo 59 y el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 59.** Los senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio podrán ser electos para un periodo consecutivo. Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos.



Los senadores y los diputados propietarios que hayan sido electos en los términos del párrafo anterior no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

...

...

...

II. ...

Los diputados propietarios a las Legislaturas de los estados, o los suplentes que hubieran estado en ejercicio, podrán ser reelectos para el periodo inmediato en los términos que señalen las Constituciones de los estados.

...

III. ...

...

...

...

...

...

IV. ...

*a) a i)* .....

V. ...

VI. ...

VII. ...

...

### **Transitorio**

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

Dip. Germán Martínez Cázares (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Febrero 4 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1433, jueves 12 de febrero de 2004

QUE ADICIONA LOS ARTICULOS 82 Y 116 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUE SE ESTABLEZCA QUE NO PUEDE POSTULARSE A PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y/O GOBERNADOR, SEGUN SEA EL CASO, EL CONYUGE Y LOS PARIENTES CONSANGUINEOS DENTRO DEL CUARTO GRADO, Y LOS AFINES DENTRO DEL SEGUNDO DE QUIEN EJERCE EL PUESTO DE ELECCION RESPECTIVO, O LO HA EJERCIDO EN EL AÑO PRECEDENTE A LA ELECCION, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESUS EMILIO MARTINEZ ALVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 11 DE FEBRERO DE 2004

El suscrito diputado a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario de Convergencia, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto a fin de establecer que no pueden postularse para Presidente de la República o gobernador, según el caso, el cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado y los afines dentro del segundo de quien ejerce el puesto de elección respectivo o lo ha ejercido en el año precedente a la elección, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

1. Nuestro país transita por un proceso institucional en el que las prácticas democráticas aún no se han consolidado. Aun cuando en lo fundamental ya se cuenta con procesos electorales que dan legitimidad y credibilidad a los gobernantes, todavía persisten irregularidades, deficiencias y limitaciones que impiden la plena vigencia de la democracia y la promoción de una nueva cultura cívica.

2. La ausencia de mejores y nuevas reglas para los procesos electorales, en los que hay cerrada competencia, puede provocar conflictos y desavenencias que obligadamente requerirán, cuanto antes, un tratamiento político y legislativo.

3. La democracia exige no sólo claridad y transparencia en los procesos electorales sino, también, un sano marco general de competencia para salvaguardar uno de sus principales valores: la equidad en la competencia política.

4. Para evitar confusiones en el electorado, abuso de poder y utilización para fines personales de las posiciones políticas, la mayoría de los países democráticos ha establecido en sus Constituciones Políticas la prohibición de que un pariente consanguíneo o afines de la persona que se desempeña como titular del Ejecutivo pueda postularse para el mismo cargo de manera inmediata.

5. Cuando el o la cónyuge, pariente consanguíneo o afín al Presidente de la República o a un gobernador se postula o pretende postularse al mismo cargo en la elección inmediatamente siguiente, se daña la vida de los partidos que, entre otros factores, sostienen su legitimidad y credibilidad a partir de la claridad de sus procesos internos de selección de candidatos; se debilita la figura del gobernante que, para bien de todos, debe contar con fuerza institucional y personal para el ejercicio de su responsabilidad; se puede dar el abuso de poder o de una posición para obtener ventajas electorales, lo que incluso puede incidir en el diseño, ejecución u orientación de los programas y acciones de gobierno; se generan ataques personales que alteran la vida política y social del país o del estado y que dañan los procesos de gobierno; se crea confusión en el electorado, que percibe la intención familiar de perpetuarse en el poder, lo que es más parecido al régimen monárquico que al democrático; y se baja el nivel de la discusión política hasta reducirse a una discusión personal y familiar que suele convertirse en intercambio de acusaciones y críticas, las más de las veces referidas a asuntos de carácter privado.

6. Los electores en las urnas y los mexicanos en general, mediante diversas expresiones de opinión pública y corrientes políticas, se han manifestado contra la práctica de que el titular elija al sucesor o al candidato a sucederlo. Es una experiencia ya superada que, en el caso de la postulación de un candidato pariente consanguíneo o afín, puede resurgir o puede parecerlo, lo que en términos de competencia electoral es inaceptable.

7. Es importante destacar que el debate debe centrarse en los riesgos mencionados más arriba y en el efecto social y político que puede provocar. No se trata de un problema de género o de derecho constitucional. Tampoco de si es legal o no que el o la cónyuge o pariente tenga derecho a ser Presidente, Presidenta, gobernador o gobernadora.

El enfoque sobre este asunto debe ser más amplio, con la intención de salvaguardar de riesgos previsibles la vida institucional del país y hacer más transparente y nítida la democracia y cada uno de sus procesos.

Por todo lo expuesto, presento a la consideración de esta H. asamblea las iniciativas con proyectos de decreto por el que se que adiciona una fracción VIII al artículo 82 y una adición al párrafo dos del inciso b) de la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Decreto por el que se adiciona una fracción VIII al artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 82.** Para ser Presidente se requiere:

I. a VII. ...

VIII. No ser cónyuge o parientes consanguíneos dentro del cuarto grado y los afines dentro del segundo de quien ejerce la Presidencia de la República o lo ha ejercido en el año precedente a la elección.

**Decreto por el que se adiciona el párrafo dos del inciso b) de la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 116. ...**

**I. ...**

a) ...

b) ...

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; no podrá ser gobernador el cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado y los afines dentro del segundo de quien ejerce el puesto de gobernador o lo ha ejercido en el año precedente a la elección.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de febrero de 2004.

Dip. Jesús Emilio Martínez Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Febrero 11 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1447, miércoles 3 de marzo de 2004

## QUE REFORMA LOS ARTICULOS 110 Y 111 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO IVAN GARCIA SOLIS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Quien suscribe, **Iván García Solís**, diputado federal a la Quincuagésima Novena Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por mi propio derecho y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa de decreto modifica los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la creación de la afirmativa ficta en el proceso de Juicio Político y Declaración de Procedencia, con base en la siguiente:

### Exposición de Motivos

1.- Como una protección a las responsabilidades inherentes al cargo que desempeñan diversos servidores entre los que se encuentran los legisladores, existe un sistema constitucional que establece que ningún funcionario de esa jerarquía puede ser sometido a la jurisdicción ordinaria, salvo que exista una declaración de la Cámara de Diputados que resuelva si ha o no lugar a proceder contra de dicho individuo.

2.- El sistema de protección a individuos que poseen en el ejercicio de su encargo grandes responsabilidades, se da por medio de dos supuestos jurídicos: uno relativo al juicio en donde interactúan ambas Cámaras denominado Juicio Político, que es aplicado al servidor público que sea probable responsable de actos u

omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En ese supuesto, la Cámara de Diputados actúa como ente acusador y el Senado como instancia de sentencia. Su objetivo es, de comprobarse la responsabilidad, la destitución y la inhabilitación para ocupar otro cargo.

3.- Por lo que hace a la **declaración de procedencia** prevista en el artículo 111 de nuestra Carta Magna, es una potestad exclusiva de la Cámara de Diputados y significa que el servidor público no puede ser enjuiciado penalmente, hasta que la Cámara de Diputados, por mayoría de sus miembros, decida si ha o no lugar a proceder contra el funcionario denunciado del que el Ministerio Público de la Federación solicita su consignación.

4.- De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano "fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales publicadas en el «DO» del 28 de diciembre de 1982, se le cambió el nombre por ??Declaración de procedencia??., aunque la institución subsiste".

5.- La existencia de estos privilegios son narrados por el Maestro Elizur Arteaga Nava, quien en su obra de Derecho Constitucional cita a don Ignacio L. Vallarta que opinó: "sin el fuero político de los de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales, así lo creyó el Constituyente, no existiría el sistema representativo, porque con un auto de formal prisión esos poderes podían desaparecer; porque el derecho de un juez, aun suponiéndolo la más fiel expresión de la justicia, y aun sin prever que él pudiera llegar hasta ser sólo una intriga política, podría sobreponerse a la voluntad del pueblo, destruir el gobierno y trastornar todo el orden político y constitucional de la república".



6.- De acuerdo a lo anterior, el juicio político y la declaración de procedencia son figuras que protegen la función pública en el ejercicio del encargo, mientras que la primera figura es en esencia política y finca responsabilidades de diversa índole, como lo son la administrativa, civil y la penal, la segunda contiene solamente elementos específicos del orden criminal por lo que, para su procesamiento se invocan diversos ordenamientos sustantivos y adjetivos penales que permiten al legislador hacer una valoración jurídica antes de tomar la decisión.

7.- Al respecto, la declaración de procedencia antes de 1982 denominada procedimiento de desafuero, de acuerdo también al Maestro Arteaga Nava, "es un acto político, administrativo de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable competencia de la Cámara de Diputados que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que puedan ser juzgados por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que precisa la declaración". En el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, la declaración de procedencia es "una garantía en favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales".

8.- Una vez definida la descripción, características y naturaleza jurídica de esa prerrogativa constitucional, mencionaré lo que ha resultado en su aplicación de estas figuras jurídicas. A lo largo de los años -principalmente en el siglo XX- éstas disposiciones han servido no como garantía de preservación de un Poder frente a los posibles abusos de otro, sino como arma para el ajuste de cuentas entre los grupos gobernantes. Es decir, se ha pervertido la institución del fuero imponiéndole un carácter político, y no jurídico, de modo que ha servido, durante el siglo XX y lo que va del XXI, a los intereses de los individuos en el poder, garantizándoles un manto de impunidad que cubre todo indicio, por claro que sea, de violación a la ley. Los recientes casos de legisladores implicados en cuantiosas desviaciones de fondos en PEMEX sólo es el ejemplo más reciente, ya que

históricamente la remoción del fuero sólo ha procedido como venganza política del grupo en el poder, desde los primeros ajustes de cuentas a entre miembros de la clase política revolucionaria, en los primeros años veintes. Por otra parte, el procesamiento de Díaz Serrano, en 1983, si bien estuvo justificado jurídica y moralmente, por lo cual el suscrito votó a favor, en su carácter de diputado a la LII Legislatura, fue el resultado de un dictado presidencial a su mayoría camaral, y no de la aplicación estricta del Derecho, la cual habría implicado también el procesamiento del ex presidente José López Portillo, tal como el suscrito lo exigió en tribuna.

9.- El propósito de la presente Iniciativa no es abolir la figura jurídica de inmunidad parlamentaria, sino únicamente adaptarla a los tiempos que vivimos, evitando que se convierta en la tabla de salvación de legisladores o funcionarios para evadir responsabilidades reales.

10.- El sentido de la propuesta es enmarcar a esta protección bajo un espíritu esencial de justicia. Por ello consideramos necesario establecer en la misma Constitución un equivalente de la figura de la *afirmativa ficta* que significa que la Cámara tendrá un plazo determinado para resolver las solicitudes de declaración de procedencia en un plazo perentorio, de lo contrario, pasado el plazo se entenderá que se concede la acusación o declaración en sentido afirmativo y el funcionario quedará a disposición el juez para incoarle la causa penal, según corresponda.

11.- El motivo de esta iniciativa es eliminar la indebida inercia de esta Cámara de Diputados, que bajo la estrategia de los grupos parlamentarios de ganar tiempo o proteger al servidor público de la legítima acción de la justicia, no resuelve las demandas planteadas, lo que en los hechos se convierte en justicia denegada. Dice el principio de derecho que justicia que no es pronta y expedita no es justicia, por lo que en esta Cámara, desgraciadamente, contribuimos a dicho problema.

12.- Las estadísticas recientes nos demuestran que bajo métodos o estrategias de hacer vacío en las comisiones que llevan los procedimientos, se protege indirectamente a ciertas personas, sin hacer una valoración o evaluación imparcial sobre los hechos denunciados. La Cámara tiene registrados más de veinte casos de demandas de juicios políticos y declaración de procedencia, sin que hasta la fecha haya resuelto lo conducente. Se presenta el caso de que muchos de los funcionarios denunciados ya no ostentan el carácter de servidores públicos.

13.- Lo que se pretende con la presente iniciativa es evitar el indebido retraso a las obligaciones constitucionales que tiene la Cámara, se trata en consecuencia, de dotar constitucionalmente al mismo Poder Legislativo de instrumentos que permitan responder con eficacia y con prontitud a las demandas de la sociedad, esto sin desnaturalizar la inmunidad parlamentaria, ya que se dota a la Cámara de Diputados del medio para.

14.- La afirmativa ficta sería una figura que obligaría a la Cámara de Diputados a resolver en un término razonable, tres meses de sesiones ordinarias, las denuncias que se le planteen; de lo contrario se entenderá que se resuelve positivamente. Esta propuesta busca desalentar, con medidas severas, la posible omisión de la Cámara de Diputados, y con ello contribuir a mejorar nuestros instrumentos normativos con el fin de darle credibilidad al ejercicio legislativo. Aquí cabe ilustrar el alcance temporal del plazo propuesto: en el peor de los casos, si una solicitud de procedencia es presentada por el Ministerio Público un 16 de diciembre, el plazo sólo podría extenderse hasta el 15 de octubre próximo, considerando que el segundo periodo de sesiones de cada año legislativo comienza el 15 de marzo y termina el 30 de abril, mientras que, después de un receso de cuatro meses, el siguiente periodo ordinario comienza el 1° de septiembre. Este es el caso extremo, ya que, por otra parte, si una solicitud es presentada el 1° de septiembre, el plazo expirará el 1 de diciembre del mismo año.

15.- Asimismo, la Iniciativa introduce una base para el procedimiento camaral de resolución sobre la procedencia o no de la causa penal: **El procedimiento para**

dicha resolución será sustanciado y dictaminado por una sola comisión especializada, previo desahogo de las garantías de audiencia y defensa del inculpado. Con ello se busca dar expeditud al procedimiento, actualmente diseñado para la inmovilidad, sin poner en riesgo las garantías constitucionales del inculpado.

16.- Finalmente, y como última garantía de protección de los servidores públicos frente a un verdadero abuso por parte de otros Poderes, o como medio de corregir la inacción por causas de verdadera fuerza mayor, se faculta a la Cámara para determinar, una vez ya iniciado el proceso penal, la suspensión de éste, así como para, en caso de que dicho procedimiento ya hubiese concluido con una condena, determinar, también la suspensión de la ésta y la reintegración a la Cámara correspondiente, del inculpado, si fuese legislador federal, lo cual funcionaría como una especie de última instancia, en el ámbito parlamentario, repetimos, como garantía final frente a posibles abusos. En cualquier caso, la sola inacción ya no será suficiente para evitar un proceso penal, ahora será necesaria una declaración explícita de la Cámara.

Por todo lo anterior, y con fundamento en lo establecido por 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 el suscrito, Diputado Federal, pone a consideración de esta Soberanía, la siguiente

### **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Unico:** Se modifica el párrafo segundo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **"Artículo 111**

Para proceder penalmente (...)

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, o no resuelve en un término de tres meses de sesiones ordinarias, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. El procedimiento para dicha resolución será sustanciado y dictaminado por una sola comisión especializada, previo desahogo de las garantías de audiencia y defensa del inculpado. La Cámara, en todo tiempo, podrá determinar la suspensión del procedimiento, y en su caso, la suspensión de la condena y su reintegración a la Cámara correspondiente, si fuese legislador federal.

...

...

...

...

..."

...

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones pertinentes a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación en un plazo de seis meses.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión a los tres días del mes de marzo de 2004, México, DF, Recinto Legislativo de San Lázaro.

Dip. Iván García Solís (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1447,  
miércoles 3 de marzo de 2004**

**QUE ADICIONA EL PARRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 93 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A  
CARGO DE LA DIPUTADA MINERVA HERNANDEZ RAMOS, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRD**

La que suscribe, integrante del grupo parlamentario de la Revolución Democrática con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II; 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos someto a consideración, de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa de adición al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Durante el proceso de cambio democrático en que está inmerso nuestro país, mucho se ha mencionado sobre la intención de reorganizar el funcionamiento de los entes de fiscalización y rendición de cuentas, con el propósito de que los individuos tengan acceso a información veraz y recuperen la confianza en las instituciones encargadas de la administración de los recursos públicos, no obstante, con frecuencia se omite precisar lo que sucede cuando la información es falseada o incompleta.

Es innegable que requerimos de un Estado que contribuya a incrementar el bienestar de la sociedad, de un Estado que cueste menos y que cumpla más y mejor con sus responsabilidades. Para ello, resulta necesario contar con mecanismos que permitan controlar la acción gubernamental, que en nuestro sistema presidencialista se caracteriza por un Poder Ejecutivo fortalecido, en

detrimiento incluso, de los otros poderes públicos, donde de manera inherente su equilibrio sigue siendo una aspiración.

La discusión de la reforma del Congreso centra su atención en la reelección, sin embargo debiéramos también explorar algunas vías para fortalecerlo, volviendo eficaces los atributos actuales que en gran medida se quedan en lo declarativo, ya que en la opinión pública no permean los resultados, sino las prácticas aletargadas, la improvisación y el desgaste durante el proceso legislativo de asuntos trascendentes para la vida nacional, denotando que la estructura y organización de los trabajos de esta Soberanía a veces no están a la altura de los tiempos políticos de México, ni de las exigencias sociales.

El sistema constitucional mexicano en su artículo 93 prevé las investigaciones, así como los informes y preguntas a través de las llamadas comparecencias, como medios de control de gestión. En este sentido, los secretarios de despacho acuden a realizar la glosa del informe que anualmente presenta al titular del Ejecutivo, en un acto republicano necesario en un esquema de división de poderes.

Este artículo 93 ha presentado tres reformas constitucionales, que a la luz de la práctica parlamentaria parecen rebasadas. En 1974, se amplía los funcionarios susceptibles de comparecer (Jefes de Departamentos Administrativos, Directores y Administradores de Organismos Descentralizados Federales o de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria). En 1977, mediante adición se establece la posibilidad de crear comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Y la más reciente en 1994 propone citar a comparecer al Procurador General de la República, en su carácter de Abogado de la Nación.

Es evidente que las relaciones entre los órganos de poder constituyen un relevante aspecto de la democracia, es por ello que el sistema político tiene que basarse en buena medida en mecanismos que permitan un adecuado balance en



el ejercicio de poder, particularmente en el control de la gestión sobre las actividades gubernamentales y administrativas que realiza el Ejecutivo.

Los legisladores que participamos en grupos de trabajo para estudiar y enriquecer las propuestas del Ejecutivo Federal, observamos un enorme vacío ante la escasa o nula información que nos presenta el Ejecutivo a través sus Secretarios de Despacho, situación que nos coloca en riesgo de incurrir en decisiones erróneas con altos costos económicos o sociales.

Si quien acude a comparecer no informa, lo hace parcialmente o incluso falsea datos o cifras y no se deriva de éstas acciones ninguna consecuencia, entonces nuestra normatividad no está funcionando. Las comparecencias de los servidores públicos no están produciendo lo que se espera de ellas ni cualitativa ni cuantitativamente, porque los funcionarios acuden con la convicción de que se trata sólo de pasar un <<mal rato>>, durante el cual creen que su tarea es eludir cuestionamientos, evadir respuestas precisas, ignorar críticas y esperar pacientemente que concluya su tiempo para retirarse a sus oficinas y continuar con sus labores, como ha ocurrido en las últimas de ellas.

Vale señalar que la experiencia política demuestra que los gobiernos no funcionan por la buena voluntad de sus actores, sino porque existen equilibrios que acotan el actuar gubernamental, es por eso que la iniciativa que hoy presento ante esta Soberanía, plantea adicionar un párrafo al artículo 93 constitucional, pretendiendo primordialmente ejercer las atribuciones de control político, que le corresponden ejercer originalmente al Congreso de la Unión y establecer facultades reales de vigilancia del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo.

Me explico, cuando los funcionarios públicos comparezcan con el objeto de contestar las interpelaciones que se les formulen y las respuestas no reflejen razonablemente la realidad o contengan datos o cifras inciertas, se impondrán las sanciones contempladas de conformidad con el Capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece

sanciones por falta administrativa que van desde una amonestación privada o pública, destitución del cargo, hasta inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público hasta por 10 años.

Con la incorporación de esta disposición se pretende acabar con la práctica del monólogo, donde cada quien informa lo que quiere y no pasa absolutamente nada, resultando grave, ya que las consecuencias que se generan no solo lesionan las relaciones de los poderes, sino que afectan directamente a la esfera jurídica de los gobernados.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente:

Iniciativa de decreto que adiciona un párrafo al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**UNICO.-** Se adiciona un párrafo Tercero al artículo 93 para quedar como sigue:

**ARTICULO 93.-** ...

...

Se adiciona

Teniendo la obligación de presentarse ante cualquiera de las dos Cámaras, con el objeto de contestar las interpelaciones que se les formulen. Los funcionarios públicos llamados a comparecer que sin causa justificada se negaran a concurrir, o en el caso de que sus respuestas a las interpelaciones no reflejen razonablemente la realidad, contengan datos o cifras inciertos o falseados, se entenderá que están ocultando información y se procederá en términos del Capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

...

## **Transitorio**

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

Salón de Sesiones de la H. Comisión Permanente, a los tres días del mes de marzo de 2004.

Dip. Minerva Hernández Ramos (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1452, miércoles 10  
de marzo de 2004**

**QUE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTICULO 73, FRACCION X, DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA  
POR EL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA**

**Dip. Juan de Dios Castro Lozano**

**Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

**México, DF**

Por medio del presente nos dirigimos muy respetuosamente a usted, con el propósito de hacerle llegar copia íntegra del dictamen No. 393 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, aprobado en sesión ordinaria de la H. XVII Legislatura constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, celebrada el día 25 de febrero del año en curso, mediante el cual otorgamos voto aprobatorio a la iniciativa de adición a un párrafo al artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Agradeciendo de antemano la atención que se sirva otorgar al presente, aprovechamos la oportunidad para reiterarle nuestra distinguida consideración y respeto.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Mexicali, BC, a 25 de febrero de 2004.

Dip. Francisco Rueda Gómez (rúbrica)

Presidente

Dip. José Antonio Araiza Regalado (rúbrica)

Secretario

## **Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.**

### **Dictamen No. 393.**

#### **Honorable Asamblea:**

Se recibió en esta Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, para su estudio y análisis, la circular No. 020/LVI de fecha 30 de octubre del año en curso, mediante la cual, la Quincuagésima Cuarta Legislatura del estado de Querétaro, por conducto de su Presidente Arturo Maximiliano García Pérez, envía para conocimiento y de considerarlo procedente esta Legislatura, se pronuncie a favor de la **"iniciativa de adición de un párrafo al artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e iniciativa de Ley que Crea la Lotería Estatal para la Asistencia Pública del Estado de Querétaro"**, recibida por Oficialía de Partes de esta soberanía, con fecha 13 de noviembre del año 2003.

Esta Comisión, con las facultades que le conceden los artículos 61, 62, 70, 73, 122, 123, 124 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Baja California procedió al estudio y análisis de la mencionada circular, llegando a la decisión que se especifica en los puntos resolutiveos del presente tomando en consideración los siguientes:

#### **Antecedentes**

I. Con fecha 13 de noviembre del año 2003, fue recibida por Oficialía de Partes de esta honorable XVII Legislatura constitucional el documento señalado en el proemio de este dictamen.

II. En fecha 28 de noviembre del año en curso, el Presidente de la Mesa Directiva, diputado Leopoldo Morán Díaz, de conformidad con la facultad conferida por el artículo 50, fracción II, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Baja California, en su momento la turnó a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, quien la recibió el mismo día, por lo que en cumplimiento

de lo previsto en los artículos 62, 63 y 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, se realizó el presente dictamen.

## **Aspectos Generales**

### **I) De la motivación de la propuesta**

La Legislatura precursora de la presente circular para justificar la procedencia de las iniciativas referidas en este estudio argumenta lo siguiente:

Considerando que los últimos desastres naturales, así como los insuficientes recursos destinados al apoyo, subsidiariedad y salvamento de los habitantes y colonias populares del estado de Querétaro, que sufren de forma inesperada la fuerza de la naturaleza, en ocasiones con desgracias como la pérdida de vidas humanas, han creado un clima de sorpresa, confusión, angustia y desesperación entre las familias queretanas que sufren estos desastres.

Que es sabido que todo presupuesto que manejan las autoridades, es incansable para la satisfacción total de las necesidades de una comunidad, más aún, cuando son factores naturales predecibles y fuera del alcance de las decisiones humanas.

Esto conlleva a una responsabilidad social mancomunada de prevención de todas las autoridades, y la parte que toca al Poder Legislativo, es decir, a los legisladores, es generar, crear, modificar, y aprobar leyes que faciliten a las autoridades en turno obtener de manera lícita los recursos económicos suficientes antes de que sucedan los hechos, para apoyar en forma rápida, eficaz y suficiente a toda persona que habite en este estado, y que tenga el peligro de perder sus bienes materiales, inclusive la pérdida de un ser querido.

Que es necesario aprovechar la inercia del federalismo para que los estados de manera autónoma e independiente generen las condiciones jurídicas para que obtengan los recursos para los rubros importantes que flagelan a nuestro país,

como son la pobreza extrema y la falta de apoyo inmediato a los que padecen la fuerza de la naturaleza.

El Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga requiere de un organismo el cual coadyuve a resolver problemas presupuestales en materia de asistencia pública y combate a la pobreza extrema en los municipios y comunidades del estado.

Es necesario y muy importante aprovechar la sensibilidad y solidaridad de los queretanos y de los mexicanos en general que demuestren a cada momento cuando sus vecinos están en desgracia, démosle las herramientas necesarias para salir de forma rápida y con seguridad cuando se sufre de esta manera.

Por lo anteriormente planteado es necesario para el estado establecer la creación de la Lotería Estatal para Asistencia Pública, la cual por medio de sus acciones complementará los recursos para la continuidad y creación de proyectos de carácter social, en crecimiento considerable de las obras sociales en lugares más necesitados.

Es de gran responsabilidad para el estado fortalecer su desarrollo sin desconocer las necesidades de los que menos tienen y procurando incrementar la captación de recursos para resolver problemas presupuestales en materia de asistencia pública y pobreza extrema los cuales se pueden ayudar a solventar a través de la venta de billetes de lotería de diferentes sorteos, recursos que son de los queretanos para los queretanos.

Se requiere de un organismo público, donde las actividades y generación de recursos se den de una manera integral, honesta, transparente, pero sobre todo que ayude de forma inmediata sin tanto trámite, y esté obligado a dar informe a la Legislatura de sus logros y alcances.

Toda vez que es necesario, en materia de juegos con apuestas y sorteos, regularlos estatalmente, con el único fin de establecer un fondo de apoyo de

manera inmediata a los damnificados de cualquier desastre natural, así como el combate en el estado de la pobreza extrema.

Dicha iniciativa busca que la actualización legislativa considere las necesidades de la población en materia de asistencia pública y pobreza extrema, acorde con un Estado democrático de derecho.

Es conveniente aprovechar la facultad constitucional que otorga la Carta Magna a las Legislaturas de los estados para legislar a favor de los queretanos cuando es del dominio público, la falta de recursos de manera inmediata y la dificultad de obtenerlos ante tanta tramitología.

## **B) Aspectos particulares**

A la circular que se presenta a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, se estimó pertinente realizar un estudio preliminar de los aspectos generales y particulares de la manera que a continuación se enuncia:

### **I) De la pretensión de la circular**

La circular enviada por el Congreso del estado de Querétaro tiene como pretensión que ésta Legislatura tenga conocimiento y, de considerarlo procedente, se pronuncie a favor de la adición de un párrafo al artículo 73 de reforma a la Carta Magna y la creación de la Ley que Crea la Lotería Estatal para la Asistencia Pública del Estado de Querétaro, ya que a decir de los inicialistas es necesario aprovechar el federalismo para que los estados de manera autónoma e independiente generen las condiciones jurídicas para que obtengan los recursos para los rubros importantes que flagelan a nuestro país, como son la pobreza extrema y la falta de apoyo inmediato a los que padecen la fuerza de la naturaleza.

## **II.- Del análisis y estudio de la circular**



En este apartado, habrá de determinarse la congruencia de las reformas pretendidas, respecto de los ordenamientos legales que rigen la pretensión legislativa, así como establecer la viabilidad en su caso o improcedencia en términos jurídicos.

Por tal motivo dividiremos nuestro análisis en dos apartados en el primero de ellos realizaremos un cuadro comparativo entre la Legislación Vigente y las pretendidas reformas y en el segundo estableceremos formas en que pretender materializar la creación de la ley en cita.

### **1) De la Constitución Política federal:**

#### **Texto vigente**

**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad.

I. a la IX. ...

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, **juegos con apuesta y sorteos**, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

XI. a la XXX. ...

#### **Texto de la iniciativa**

**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

I. a la IX. ...

X. ....

En materia de juegos con apuestas y sorteos, los estados podrán legislar únicamente en el rubro para la creación de la lotería estatal, con el único propósito de que las comunidades y municipios más pobres de cada

estado, así como establecer un fondo de apoyo de manera inmediata a los damnificados de cualquier desastre natural, independientemente de las partidas que otorga la federación en los mismos casos.

XI. a la XXX. ...

### **Transitorio**

**Artículo Unico:** Una vez aprobada dicha adición, entrará en vigor la Ley que Crea la Lotería Estatal para la Asistencia Pública para el Estado de Querétaro. Previo cumplimiento con el procedimiento legislativo que marca la Constitución Política del estado y las leyes en la materia.

### **2) De la iniciativa de Ley que Crea la Lotería Estatal para la Asistencia Pública para el Estado de Querétaro:**

En este apartado es conveniente mencionar que los autores de la presente circular proponen la creación de una ley, ordenamiento que consta de tres capítulos que a su vez integran veinticuatro artículos y siete artículos transitorios.

El Capítulo Primero se denomina "*Disposiciones Generales*" y consta de cinco artículos, en él se establece la creación de la Lotería del Estado de Querétaro, como un organismo descentralizado de la Administración Pública, con personalidad y patrimonio público, que tiene por objeto resolver los problemas presupuestales del estado en materia de asistencia social, por medio de sorteos, rifas, además de establecer la integración de su patrimonio.

El Capítulo Segundo lo intitulan "*De la Estructura y Designación de los Funcionarios*" y consta de 10 artículos. En este capítulo se establecen los órganos de administración de dicha lotería, así como las funciones, facultades de la Junta Directiva de dicho organismo. Además de establecer los requisitos para ser director general y comisariado, la forma de elección de dichos cargos, así como sus atribuciones.

El Capítulo Tercero se denomina *"Emisión de Billetes y Boletos, Forma de Distribución y Venta, así como Responsabilidad de los Vendedores"* el cual consta de nueve artículos, en el se establece la forma de pagar los premios, el término de prescripción para el cobro de los mismos, la forma de llevar a cabo la venta de boletos, y la relación de dicho organismo con los vendedores de boletos.

Por otra parte sujeta los sorteos y rifas que realice la institución a lo referido por los artículos 5 y 6 de la Ley Federal de Rifas y Sorteos.

A efecto de iniciar con nuestro análisis, es conveniente mencionar lo que nuestra Carta Magna establece con respecto al federalismo, lo estatuye como la forma de organización política, jurídica y social del Estado mexicano y dentro del cual existen tres órdenes de gobierno, que son la Federación, los estados miembros y el municipio, los cuales actúan de manera independiente, sin estar subordinados unos a otros.

En este tenor, es conveniente mencionar que del cúmulo de atribuciones que son factibles de manejar por las entidades federativas y en las cuales se sustenta la pretensión de la presente iniciativa, se encuentra la derivada de las facultades legislativas en materia de juegos con apuestas y sorteos. Esta facultad, es oportuno referirnos, no se pretende trasladar en forma completa o exclusiva de la Federación a las entidades, sino que se encamina a establecer un sistema de facultades concurrentes, es decir, que no conlleva a que la Federación pierda en forma completa tal facultad; sino que, así como la Federación cuenta y pueda seguir contando con la misma; las entidades federativas también puedan hacerlo en forma autónoma únicamente como lo propone el legislador inicialista, de que las utilidades de dicha lotería estatal, sean aplicadas al combate de la pobreza extrema de las comunidades y municipios más pobres en cada estado de la República, así como el establecimiento de un fondo de apoyo a damnificados de cualquier desastre natural con independencia de las partidas federales destinadas a este rubro.

En este entendido es conveniente delimitar algunos aspectos relativos al tema de sorteos y loterías, así como a su naturaleza en el sistema federativo.

La facultad de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, en nuestro estado federado, de conformidad al artículo 73, fracción X, de nuestra Ley Suprema, le corresponde sólo al Congreso de la Unión, ya que es el único facultado para legislar en tal materia. Por tal motivo, el Poder Legislativo federal ha creado la Ley de Juegos y Sorteos, misma cuya publicación data desde el 31 de diciembre de 1947, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la federación. Dicho ordenamiento, consta de 7 artículos dentro de los cuales es de primordial importancia para nuestro análisis el contenido del artículo 3°, mismo que señala lo siguiente:

### **Ley Federal de Juegos y Sorteos**

**Artículo 3°.-** Corresponde al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos, con excepción de la Lotería Nacional que se reglamenta por su propia ley.

En este sentido, de la redacción de la norma anterior se desprenden dos aspectos que revisten singular importancia, el primero de ellos, es el concerniente a la existencia de una Lotería Nacional, misma que no se encuentra reglamentada por la Ley de Juegos y Sorteos, sino que se rige por su propia ley, y la otra es la referente a que la reglamentación, autorización, control y vigilancia de juegos y lotería distinta a la Lotería Nacional, corresponde a la Secretaría de Gobernación. Por lo que es a la Secretaría de Gobernación, a quien le corresponde ejercer el control absoluto de esta actividad en todo el territorio nacional. Por otra parte con respecto a la existencia de una Lotería Nacional esto nos conlleva a apreciar que en forma alterna el gobierno cuenta con un órgano encargado de realizar en forma institucionalizada la lotería dentro del territorio nacional.

Ahora bien, la Lotería Nacional, de conformidad con la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, ordenamiento que rigen su organización, funciones atribuciones y obligaciones, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objetivo es apoyar económicamente en las actividades a cargo del Ejecutivo federal en el campo de Asistencia Pública, destinando a ese fin los recursos que obtenga mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo.

En el contexto anterior, es factible apreciar que sólo la Federación, hasta el momento es la única que se ha visto beneficiada con estas facultades exclusivas, ya sea mediante el organismo descentralizado denominado Lotería Nacional, o por la facultad exclusiva de regulación ejercida a través de la Secretaría de Gobernación.

En cuanto a Lotería Nacional, es oportuno mencionar que en la forma que actualmente se conoce, fue a partir de que el Presidente Adolfo de la Huerta, por medio del decreto de fecha 7 de agosto del año de 1920, poco después de la creación de nuestra Ley Suprema, por tal motivo, es conveniente manifestar que en esos tiempos en nuestra nación existía un marcado federalismo centralista.

Ahora bien, producto de cambios que han sido respaldados en los lineamientos establecidos en los artículos 40 y 26 de la Constitución Política Federal, nuestro país se ha conformado como un auténtico federalismo en el que se beneficia a los estados miembros y por tal motivo se tiende a reducir al centralismo.

En este entendido para los integrantes de esta Comisión, la propuesta de otorgar facultad a las legislaturas estatales en materia de juegos y sorteos, contribuye a que en aras de un auténtico federalismo, las entidades federativas puedan contar con mecanismos que les permitan allegarse de recursos que contribuyan a combatir la pobreza extrema de las comunidades y municipios más pobres en cada estado, tal y como se propone por los legisladores queretanos.

Por tal motivo, coincidimos con los legisladores promoventes, en cuanto a la necesidad de lograr una descentralización de funciones que sea incluyente, esto es inmiscuir tanto a la federación como a las entidades federativas.

Dado lo anterior, en cuanto a la reforma constitucional, las propuestas motivo de este dictamen se consideran procedentes, ya que son un mecanismo adecuado que puede permitir a las entidades federativas cumplir con diversos objetivos inherentes a sus funciones.

De esta forma, se considera que la pretensión legislativa analizada en este dictamen, es un mecanismo primordial que permitirá contribuir al establecimiento de los cambios tan necesarios en el fortalecimiento del federalismo, que se han visto reflejados tanto en la descentralización pública existente en las dos últimas décadas, como en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo del actual sexenio, así como de los señalamientos de organismos gubernamentales que creados ex profeso para ello establecen que es trascendental en aras del verdadero federalismo, permitir que las entidades federativas cuente con las facultades necesarias que es permitan obtener mayores recursos y por ende un mejor cumplimiento de sus atribuciones.

Todo lo anterior, permite establecer que resulta pertinente para el fortalecimiento del federalismo la aprobación de la presente reforma, ya que la misma es un mecanismo adecuado que permite a las entidades federativas allegarse de elementos y facultades que les permita obtener ingresos que puedan contribuir al desarrollo de su ámbito local y por ende, robustecer sus administraciones. La presente iniciativa de reforma a la Constitución Federal constituye una excelente oportunidad que permitirá cumplir el compromiso adquirido por la presente administración federal, y a su vez dar la continuidad tan necesariamente implementada desde sexenios anteriores, en los que se ha visualizado a nuestro país como una auténtica república federativa, que puede en forma óptima explotar el enorme potencial existente en el ámbito regional y de esa forma contribuir al adecuado federalismo que debe imperar en nuestro país.

Por tal motivo, esta Comisión dictaminadora coincide con los legisladores queretenses de reformar la Carta Magna, para efecto de adicionar un párrafo al artículo 73 de reforma a la Carta Magna, ya que es necesario conceder facultades a las entidades federativas para legislar en materia de sorteos y lotería, para lograr un auténtico federalismo. En cuanto a la iniciativa de Ley que Crea la Lotería Estatal para la Asistencia Pública del Estado de Querétaro, esta Legislatura no hace ningún comentario en aras de respetar tanto el procedimiento parlamentario federal como el de la propia Legislatura queretense, que será que en caso de aprobarse la reforma a la Ley Suprema le corresponda crear dicho ordenamiento estatal.

Lo argüido en este estudio, se convalida al señalar que esta Legislatura con fecha 17 de enero de 2003, aprobó el dictamen número 182 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales por el cual se aprueba enviar al Congreso de la Unión, para su estudio, análisis y discusión el proyecto de **iniciativa que adiciona la fracción XXXI y reforma la fracción X del artículo 73 y fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, iniciativa cuya pretensión otorga a las entidades federativas las facultades legislativas en materia de juegos con apuestas y sorteos.

Por lo antes citado, y una vez realizado el estudio y análisis, se da cuenta de los razonamientos que llevaron a esta Comisión a proponer la viabilidad de la iniciativa de reforma, exponiendo los siguientes

### **Considerandos**

**Primero.-** Que es facultad del Congreso del estado resolver sobre los estudios relacionados con la legislación federal, estatal o municipal que señale la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

**Segundo.-** La naturaleza del documento enviado a esta Legislatura, motivo del presente dictamen, es de carácter meramente informativo, por lo cual es

potestativo de esta Legislatura pronunciar su adhesión a la iniciativa y pronunciarse en el mismo sentido ante la Quincuagésima Cuarta Legislatura del estado de Querétaro.

**Tercero.-** Que la intención del Congreso del estado de Querétaro es hacer del conocimiento y, de considerarlo procedente esta Legislatura, se pronuncie a favor de la adición de un párrafo al artículo 73 de reforma a la Carta Magna y la creación de la Ley que crea la Lotería Estatal para la Asistencia Pública del Estado de Querétaro, ya que a decir de los inicialistas, es necesario aprovechar el federalismo para que los estados de manera autónoma e independiente generen las condiciones jurídicas para que obtengan los recursos para los rubros importantes que flagelan a nuestro país, como son la pobreza extrema y la falta de apoyo inmediato a los que padecen de la fuerza de la naturaleza; por tal motivo, se concedan facultades para que los estados legislen en la creación de las Loterías Estatales.

**Cuarto.-** Que de conformidad con la facultad exclusiva de la Federación en materia de sorteos y lotería, ésta cuenta con un organismo descentralizado conocido como Lotería Nacional para la Asistencia Pública, a través del cual se ejerce el dominio monopólico de la lotería en el país.

**Quinto.-** Que acorde a dicha facultad exclusiva, la Federación otorga por medio de la Secretaría de Gobernación a las distintas personas físicas o morales la posibilidad de organizar sorteos.

**Sexto.-** Que la Carta Magna establece al federalismo como la forma de organización política, jurídica y social del Estado mexicano, y dentro del cual existen tres órdenes de gobierno, que son la Federación, los estados miembros y el municipio, los cuales actúan de manera independiente, sin estar subordinados unos a otros y de conformidad con los artículos 40 y 26 de la Constitución Política federal, nuestro país, se ha conformado como auténtico federalismo en el que se benefician a los estados miembros.



**Séptimo.-** Que tal fenómeno de fortalecimiento federal se ha visto reflejado también en la creación de organismos específicos que están enfocados al estudio del federalismo en nuestro país, como lo es el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, mismo que a través de su titular ha dejado en claro que los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo han llevado al establecimiento de un Programa Especial para un Auténtico Federalismo, mismo que para efectos de logros materiales implica la reforma constitucional al sistema competencial y a las cláusulas del federalismo.

**Octavo.-** Que del estudio y análisis realizado no existe impedimento jurídico para la procedencia de la iniciativa de reforma a la Constitución Federal en el artículo 73, para que se legisle en el Congreso de la Unión, y se faculte a los estados de la República en materia de juegos y sorteos, creando las loterías estatales.

**Noveno.-** Que inclusive esta Legislatura se ha pronunciado a favor de otorgar a las entidades federativas las facultades legislativas en materia de juegos con apuestas y sorteos, ya que con fecha 17 de enero de 2003 aprobó el dictamen número 182 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, por el cual se aprueba enviar al Congreso de la Unión, para su estudio, análisis y discusión, el proyecto de **iniciativa que adiciona la fracción XXXI y reforma la fracción X del artículo 73 y fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Décimo.-** Que el presente dictamen fue aprobado por unanimidad de los cinco diputados presentes, siendo los siguientes: Ricardo Rodríguez Jacobo, José Antonio Araiza Regalado, Juan Manuel Salazar Castro, José de Jesús Martín Rosales Hernández y José Alfredo Ferreiro Velazco.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión que suscribe somete a consideración de esta honorable asamblea de la XVII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California el siguiente punto

## **Resolutivo**

**Primero.-** El Congreso del estado de Baja California se pronuncia a favor de la **Iniciativa de adición a un párrafo al artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Segundo.-** Gírese atento oficio, así como copia del presente dictamen, a las Cámaras de Diputados del honorable Congreso de la Unión y del estado de Querétaro.

Dado en el Salón de Comisiones "Dr. Francisco Dueñas Montes" del Honorable Poder Legislativo, en la Ciudad de Mexicali, Capital del Estado de Baja California, a los 18 días del mes de febrero del año dos mil cuatro.

Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales

**Diputados:** Ricardo Rodríguez Jacobo, Presidente; José Antonio Araiza Regalado, secretario; Raúl Felipe Luévano Ruiz, José Alfredo Ferreiro Velazco, José de Jesús Martín Rosales Hernández, Juan Manuel Salazar Castro, vocales (rúbricas).

Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1458, jueves  
18 de marzo de 2004

QUE REFORMA LA DENOMINACION DEL CAPITULO I DEL TITULO PRIMERO; ADICIONA UN PARRAFO CUARTO AL ARTICULO 1° Y LOS PARRAFOS CUARTO Y QUINTO AL ARTICULO 17; REFORMA LOS ARTICULOS 29, 89, FRACCION X, Y 103, FRACCION I; Y ADICIONA UN PARRAFO TERCERO AL ARTICULO 113 Y UN PARRAFO SEGUNDO AL ARTICULO 133, TODOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ELIANA GARCIA LAGUNA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los diputados y las diputadas integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto para reformar el título del capítulo I del título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adiciona un párrafo cuarto al artículo 1, adiciona un párrafo cuarto y quinto al artículo 17, reforma el artículo 29, reforma la fracción X del artículo 89, modifica la fracción I del artículo 103, adiciona un párrafo tercero al artículo 113 y adiciona un párrafo segundo al artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

## Exposición de Motivos

Los derechos humanos son una de las dimensiones constitucionales del derecho internacional contemporáneo, son una prerrogativa inherente a la dignidad de la persona humana, reconocida por el Estado a través de sus leyes. Su vigencia, promoción y respeto es una responsabilidad intrínseca del Estado no sólo hacia sus ciudadanas y ciudadanos, sino también ante la comunidad internacional que se ha comprometido, a través de la firma y ratificación de los tratados internacionales en la materia, a establecer pautas para garantizar una serie de derechos que son universales, inalienables, imprescriptibles e inderogables.

El concepto de derechos humanos ha variado históricamente conforme ha ido evolucionando la sociedad. Para los naturalistas, el ordenamiento jurídico no crea los derechos humanos, solamente los reconoce pues éstos son valores anteriores y superiores a las normas legales. Por el contrario, para los positivistas, los derechos humanos existen a través de la formulación en leyes vigentes.

El derecho internacional de los derechos humanos ha ido modificando el criterio del derecho internacional tradicional que establecía que la aplicación de los derechos humanos y de la normatividad internacional era una atribución exclusiva de los Estados, en una falsa idea de preservación de la soberanía estatal. Este argumento ha sido desplazado en la mayor parte de los países democráticos por la evidente necesidad de que los derechos humanos en sus múltiples dimensiones, sean protegidos en todos los niveles bajo estándares normativos establecidos por la doctrina internacional y por el hecho de que, bajo el argumento de la soberanía absoluta, se han cometido actos de barbarie estatal que han dejado honda huella en diversas sociedades del mundo.

Señala el Dr. Juan Antonio Carrillo Salcedo que: *si el trato que un Estado diera a sus nacionales era en el Derecho internacional tradicional una cuestión de jurisdicción interna, en el Derecho Internacional contemporáneo ocurre lo contrario como consecuencia del desarrollo progresivo que el orden internacional ha*

*experimentado en materia de reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos.*

Según el Dr. Carrillo Salcedo: *los deberes y obligaciones de los Estados soberanos están en función del desarrollo del Derecho internacional y de ahí que la tensión dialéctica entre soberanía de los Estados, de un parte, y los derechos humanos, de otra, se resuelva hoy de la siguiente forma: por ser soberanos, los Estados tienen obligaciones internacionales en materia de derechos humanos respecto de la comunidad internacional en su conjunto.*

Continúa señalando el autor antes citado que: *A partir de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ya no es posible ignorar el proceso de humanización experimentado por el orden internacional con la introducción de un nuevo principio constitucional, el de los derechos humanos, que ha venido a añadirse al principio constitucional tradicional, el de la soberanía de los estados.*

Sin embargo, la aplicación de este derecho internacional de los derechos humanos se debe dar a través del cauce de los Estados, por medio de su reconocimiento, no sólo como normas aplicables en el ámbito interno de manera secundaria, sino como normas fundamentales que regulen el actuar de los órganos de Estado y amplíen el ámbito de protección de las y los ciudadanos. Por lo tanto es preciso que los tratados internacionales en materia de derechos humanos, a cuya sujeción se ha comprometido la comunidad internacional, queden plasmados en la Constitución de tal manera que no exista pretexto ni fundamento legal alguno que entorpezca su aplicación.

Por otra parte, el aseguramiento constitucional de los derechos humanos se hace cada vez más indispensable en un mundo globalizado, es ahí donde los derechos humanos deben jugar un papel fundamental como contrapeso de las desigualdades sociales generadas por fenómenos como el liberalismo económico. La globalización no puede entenderse sólo en referencia al libre mercado.

Globalizar significa también hacer plenamente vigentes en todo el mundo los derechos humanos que han sido considerados por la comunidad internacional como mínimos para el desarrollo humano.

Lo anterior no sólo como compromiso meramente político, sino como un hecho de prioritaria ejecución que debe plasmarse en las normas que rigen la vida cotidiana y las instituciones de un país. Una economía de mercado como la imperante en México y en el mundo, demanda el fortalecimiento de las instituciones desde la perspectiva de los derechos humanos que deben de estar plenamente reconocidos por la normatividad de un país para ser efectivamente aplicables.

Un mundo globalizado requiere también la globalización de los derechos humanos fundamentales, su incorporación al sistema constitucional de manera plena, clara y con una jerarquía que impida a los órganos de cualquiera de los tres niveles de gobierno cuestionar su aplicación en las políticas y actos públicos. Por lo anterior, debemos insertar a nivel constitucional los postulados del fortalecimiento del estado democrático y de la protección de los derechos de la persona humana.

Es menester que los derechos humanos estén establecidos a nivel constitucional no sólo en cuanto a su mención sino en cuanto a su jerarquía, puesto que en ellos deben estar basadas las políticas públicas que promueva el Ejecutivo; en su contenido deben de estar los criterios reguladores que rijan el actuar del poder judicial y sus fundamentos deben ser el eje rector de las leyes y normas que emita el poder legislativo.

Una de las recomendaciones de carácter general establecidas en el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para México, estableció que:

*Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenamientos federales y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden*

*internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella.*

Dicho diagnóstico parte de las necesidades identificadas por la Oficina del Alto Comisionado en materia de derechos humanos que entre otras cosas recoge las múltiples recomendaciones que organismos intergubernamentales de derechos humanos han realizado al Estado mexicano y hace patente la necesidad de que el derecho internacional de los derechos humanos, plasmado en los tratados internacionales en la materia, sean eje rector y complementario de los derechos que ya la Constitución reconoce.

A pesar de que los instrumentos de carácter internacional que han sido firmados y ratificados de conformidad con lo establecido por el artículo 133 constitucional forman parte del sistema normativo mexicano, es una realidad la no aplicación de los mismos en el plano de las jurisdicciones federal, estatal y municipal por no decir de las instituciones que conforman el poder ejecutivo y el judicial.

El esfuerzo que el poder legislativo federal realice para atender los criterios y estándares internacionales en materia de derechos humanos con la finalidad de incorporarlos al texto de la norma fundamental permitirá entender, comprender, interpretar y sobre todo aplicar las normas constitucionales de conformidad con el alcance y principios de los derechos humanos. Los derechos humanos no se han aplicado por que el marco constitucional que los regula no deja claramente establecida para las autoridades del Estado la primacía de estos derechos en todo acto de autoridad que se genere desde cualquiera de las esferas de gobierno.

Es preciso recordar que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en su artículo 31.1 establece que un tratado deberá interpretarse de buena fe, conforme el sentido que haya de atribuirse en los términos del tratado en el contexto de éste y teniendo en cuenta su objeto y fin.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció en el párrafo 29 de la opinión consultiva 2/82 jurisprudencia en el siguiente sentido:

*La Corte debe enfatizar, sin embargo, que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos,*

*independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.*

La universalidad de los derechos humanos se sustenta en un pacto jurídico y ético entre las naciones. Dada la amplitud normativa alcanzada por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la universalidad de sus principios es cada vez más notable su estrecha relación con el sistema jurídico nacional. En ese sentido, las normas de esta rama del derecho internacional se incorporan a las normas constitucionales como una manera de hacer plenamente efectivos los derechos humanos de los ciudadanos.

Ello implica establecer una reforma integral en materia de derechos humanos a modo de establecer parámetros mínimos que garantizarán que las acciones de los órganos de gobierno se ciñan a estándares obligatorios de respeto a la ciudadanía. Esto sin duda tendría como consecuencia también la necesaria profesionalización y el mejoramiento de las políticas, actividades y estructuras de las instituciones de gobierno para garantizar que sus actos estén apegados al marco general de derechos humanos que brindaría la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haría que las decisiones judiciales y administrativas fuesen más justas y coadyuvaría a limitar la situación de discriminación que impera en nuestro país.

Significaría además un notorio avance por cuanto hace a los pendientes que en materia de derechos humanos han sido formulados al Estado mexicano por parte de diversas organizaciones de derechos humanos tanto del sistema de naciones unidas como del interamericano de protección a los derechos humanos.

Así, la presente propuesta de reformas pretende ser congruente con los nuevos tiempos en los que la democracia no puede entenderse sin el reconocimiento pleno e irrestricto de los derechos humanos, y una forma de garantizar este aspecto es a través de la reformulación de algunos de los contenidos de nuestra Constitución Política Mexicana, de tal manera que ésta, al homologarse con los criterios básicos que establece el derecho internacional de los derechos humanos,



sea, como en alguna época lo fue, fuente de inspiración para otros estados del orbe.

Al aprobarse las reformas aquí planteadas, se estaría dando un gran paso legislativo en materia de reforma del Estado y pondría a la actual legislatura como una de las más avanzadas y progresistas que ha habido en los tiempos modernos, dada la trascendencia, las implicaciones y los beneficios que la misma acarrearía no sólo hacia los gobernados, sino también hacia el impulso de una nueva cultura de gobierno que tenga como eje fundamental los derechos humanos.

La presente propuesta deriva no sólo de las necesidades que en materia de derechos humanos ha recogido este grupo parlamentario y otros partidos políticos, sino también de las múltiples recomendaciones que diversos organismos internacionales en la materia han realizado al Estado mexicano, así como del trabajo elaborado por organizaciones gubernamentales y académicas.

De manera concreta, la presente propuesta es en gran medida producto de un amplio estudio y desarrollo realizado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, los organismos civiles y no gubernamentales de derechos humanos, los programas de derechos humanos de varias universidades. También recoge importantes observaciones y propuestas que han elaborado tanto la Procuraduría General de la República como la Secretaría de Gobernación. Atender los derechos humanos para su eficacia, constituye hoy en día una obligación ética y jurídica inaplazable para el poder legislativo federal, por ello se formula una atenta invitación para que las distintas fracciones parlamentarias que conforman esta legislatura apoyen esta iniciativa de reforma constitucional.

Finalmente, conviene citar al recién fallecido filósofo Norberto Bobbio quien en su obra "El presente y futuro de los derechos del hombre" señaló que: *El problema al que nos enfrentamos, en efecto no es filosófico sino jurídico y, en sentido más amplio, político. No se trata tanto de saber cuáles y cuántos son esos derechos,*

*cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que pese a las declaraciones solemnes resulten continuamente violados... En efecto, se puede decir que hoy el problema del fundamento de los derechos del hombre ha tenido su solución en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948."*

Por lo antes expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto para reformar el título del capítulo I del título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregar un párrafo cuarto al artículo 1, adicionar un párrafo cuarto y quinto al artículo 17, modificar el artículo 29, modificar la fracción X del artículo 89, modificar la fracción I del artículo 103, agregar un párrafo tercero al artículo 113 y agregar un párrafo segundo al artículo 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico.** Se reforma el título del capítulo I del título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se agrega un párrafo cuarto al artículo 1, se adiciona un párrafo cuarto y quinto al artículo 17, se modifica el artículo 29, se modifica la fracción X del artículo 89, se modifica la fracción I del artículo 103, se agrega un párrafo tercero al artículo 113 y se agrega un párrafo segundo al artículo 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

**CAPÍTULO I**  
***De los derechos humanos***  
**y las garantías individuales.**

**ARTICULO 1 .....**

...

...

*Los derechos humanos y el derecho humanitario reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México, forman parte integral de esta Constitución, los cuales complementan y adicionan las garantías y derechos humanos en ella reconocidos. En caso de contradicción, dichos derechos serán interpretados de acuerdo a lo que sea más favorable para la persona humana.*

ARTÍCULO 17 ...

...

...

*Las sentencias y resoluciones emitidas por tribunales internacionales creados en virtud de tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, cuya competencia haya sido reconocida por el Estado Mexicano se ejecutarán en la República a través de los Tribunales de la Federación sin más requisito que su notificación.*

*En cuanto a las resoluciones emitidas por los órganos internacionales creados para la protección de los derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado Mexicano, éste tiene la obligación de atenderlas para conseguir su cumplimiento pleno de conformidad con lo que se establece en esta Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales aplicables.*

...

ARTÍCULO 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría

General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender *o limitar* en todo el país o en lugar determinado el *ejercicio de los derechos humanos* y garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida *y efectivamente* la situación, *salvo aquellas obligaciones que deriven de los tratados internacionales ratificados por México y que conforme al derecho internacional de los derechos humanos no pueden ser suspendidas o limitadas*. La suspensión o limitación sólo podrá hacerse por un tiempo limitado para enfrentar las exigencias de la situación, sin que la misma se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá *mediante una ley que garantice la no discriminación*, las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

#### ARTÍCULO 89 ...

I ...

II ...

III ...

IV ...

V ...

VI?

VII ...

VIII ...

IX ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: *el respeto, promoción y defensa de los derechos humanos*; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

*Los tratados internacionales en materia de derechos humanos, ratificados por el Estado Mexicano, no podrán ser denunciados.*

ARTÍCULO 103 ...

I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales y *derechos humanos reconocidos por esta Constitución.*

ARTÍCULO 113 ...

...

*En las resoluciones administrativas y judiciales en las que se determine la responsabilidad del Estado por violaciones de los derechos humanos se garantizará la reparación integral del daño de conformidad con el artículo 1° de esta Constitución.*

ARTÍCULO 133 ...

*Los preceptos contenidos en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos tendrán jerarquía constitucional y su interpretación se hará de conformidad con lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 1° de esta Constitución.*

Transitorio

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

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 18 días del mes de marzo de dos mil cuatro.

Dip. Eliana García Laguna (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1458, jueves 18 de marzo de 2004

## QUE REFORMA EL ARTICULO 33 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LIZBETH EUGENIA ROSAS MONTERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Las diputadas y los diputados federales, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

La tradición garantista de nuestra constitución ha tenido en el artículo 33 constitucional su principal cortapisa. Dicho precepto ha facultado al Presidente de la República para hacer expulsar del país, sin necesidad de juicio previo a todos aquellos extranjeros que juzgue inconvenientes.

Lo anterior representa privar del derecho básico del debido proceso a toda persona no nacional que sea considerada non grata por el Ejecutivo Federal, y limita las garantías judiciales que toda persona debe tener para la determinación de su situación jurídica y legal.

Al respecto es preciso señalar que la Convención Interamericana de Derechos Humanos, establece en su artículo 1 la obligación que tienen todos los Estados

que la han ratificado, de respetar los derechos y libertades reconocidos por ella. Dentro de estos derechos que el Estado debe promover y proteger, está el del debido proceso establecido en los artículos 8 y 25 de dicho ordenamiento relativos a los derechos del debido proceso y a la existencia de recursos efectivos de protección respectivamente.

Así, la mayoría de los Estados democráticos que anteriormente otorgaban facultades discrecionales al poder ejecutivo para hacer abandonar, sin necesidad de juicio previo, a cualquier extranjero que juzgare inconveniente, han reconocido la necesidad de hacer extensivas las garantías judiciales básicas a todas aquellas personas no nacionales que se encuentren sujetas a una determinación por parte de la autoridad.

Así por ejemplo, el Protocolo VII de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Convención Europea de Derechos Humanos), que prohíbe la expulsión arbitraria de un extranjero que se encuentra residiendo legalmente en un Estado determinado. El artículo 1° de este Protocolo VII establece que el extranjero tiene el derecho de presentar fundamentos para evitar su expulsión, de obtener una revisión del caso y de ser representado a tal efecto ante la autoridad competente. El derecho de argumentar en contra de la deportación es incluso anterior al derecho de revisión del caso; por tal motivo, el individuo debe contar con la oportunidad de reunir evidencias u otros materiales para fundar su caso ante la autoridad que lo ha privado de su libertad, o al inicio del procedimiento.

Sobre la prevaencia del artículo 33 constitucional y sus efectos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció en el párrafo 141 de su *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México* del 24 de septiembre de 1998, una recomendación en el siguiente sentido:

*.....que revise las denuncias de expulsiones arbitrarias en casos de extranjeros que residen legalmente en el territorio mexicano, a fin de adecuar tales decisiones*



*estrictamente a las normas del debido proceso previstas en la legislación interna y en los instrumentos internacionales vigentes.*

Por lo tanto, los mecanismos de protección y vigilancia a los que México se ha sometido en virtud de la ratificación de los diversos pactos y convenciones regionales e internacionales de derechos humanos, han señalado la expresa necesidad de adecuar el artículo 33 a las garantías del debido proceso establecidas tanto en la Constitución como en dicha normatividad internacional.

Sobre la necesidad de reconocer las garantías judiciales en un proceso de cualquier índole, incluyendo aquellos de carácter administrativo que es donde encuadraría la decisión del ejecutivo de hacer expulsar a un ciudadano de otro país, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido jurisprudencia en el sentido de señalar que:

*En materias que conciernen a la determinación de [los] derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas, como lo hace en el numeral 2 al referirse a materias penales. Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal. Cabe señalar aquí que las circunstancias de un procedimiento particular, su significación y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso.*

De igual manera, juristas como el Dr. Agustín Gordillo han señalado que: *el principio de oír al interesado antes de decidir algo que lo va a afectar, no solamente es un principio de justicia, es también un principio de eficacia, porque indudablemente asegura un mejor conocimiento de los hechos y por lo tanto lo ayuda a una mejor administración, además de una más justa decisión.*

Lo anterior, partiendo del hecho establecido de que las garantías judiciales son de aquellos derechos que según el derecho internacional de los derechos humanos, no son susceptibles de ser suspendidas y cuya efectividad debe de ser garantizada por el Estado independientemente de la situación política, social o económica de un país.

En relación con lo anterior, la Corte Interamericana ha apuntado que las garantías judiciales son derechos que no son susceptibles de suspensión o limitación. Así, en la Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, estableció jurisprudencia en el sentido de señalar que:

*También deben considerarse como garantías judiciales indispensables que no pueden suspenderse, aquellos procedimientos judiciales, inherentes a la forma democrática representativa de gobierno (art. 29. c), previstos en el derecho interno de los Estados partes como idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 27.2 de la Convención y cuya supresión o limitación comporte la indefensión de tales derechos.*

Por lo tanto, la prevalecencia del artículo 33 en su actual redacción, contrasta con la apertura democrática de los Estados y restringe un derecho humano fundamental para el debido desarrollo del Estado democrático que es su obligación de garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos del debido proceso sin distinción de ninguna índole, es decir, sin discriminación.

Por otro lado, es de tomarse en consideración que la facultad discrecional que se otorga al Ejecutivo federal para expulsar del país a un extranjero, tiene su lógica y sustento en épocas pasadas en donde su existencia obedecía a la necesidad de dotar a las autoridades de medidas inmediatas de ejercicio de soberanía en un contexto de intervencionismos extranjeros de los cuales México no estuvo a salvo. Sin embargo en la actualidad y habiéndose desarrollado con tanta amplitud los derechos humanos y el derecho humanitario y restringido los actos de autoridad que pudiesen ser arbitrarios, artículos como el 33 en su redacción actual no caben en ninguna legislación democrática de ningún país que se precie de serlo. Mucho menos en un país que, como México, ha establecido la separación de poderes como método de control y en donde el poder judicial debe verificar que todo acto proveniente de cualquiera de los otros dos poderes esté sujeto a escrutinio para hacer efectivos los derechos humanos básicos.

Por consiguiente, el artículo 33 no puede tener vigencia en un Estado moderno, democrático y comprometido con los derechos humanos como debe ser el mexicano.

En virtud de lo anterior, resulta necesario homologar el artículo 33 constitucional con los derechos humanos fundamentales, suprimiendo la facultad discrecional del Ejecutivo federal para hacer abandonar sin juicio previo a un extranjero que juzgue inconveniente y eliminando la restricción consistente en privar de los derechos básicos del debido proceso que cualquier persona tiene por el simple hecho de

estar en territorio mexicano, de tal manera que cualquier proceso de expulsión que se pretenda aplicar esté sujeto a los parámetros mínimos de debido proceso protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos y la legislación mexicana.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico.** Se reforma el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

ARTÍCULO 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías *y derechos humanos* que otorga el Capítulo I, título Primero, de la presente Constitución.

**Transitorio**

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

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 18 días del mes de marzo de dos mil cuatro.

Dip. Lizbeth Eugenia Rosas Montero (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1458, jueves 18 de marzo de 2004

QUE REFORMA EL ARTICULO 41 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN MANUEL VEGA RAYET, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal Juan Manuel Vega Rayet, integrante de la LIX Legislatura y del grupo parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me otorgó el artículo 70 y la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en la fracción II del artículo 55 y en el artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto, por la cual se modifica el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que modifica diversos artículos del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (Cofipe).

## **Exposición de Motivos**

Los partidos políticos son instituciones fundamentales de la democracia moderna, instituciones idóneas para canalizar pacíficamente la participación política de los ciudadanos. Son espacios de discusión y debate, su existencia y reconocimiento es indispensable en la democracia nacional. Como instituciones, cumplen funciones sociales de gran importancia para el sistema democrático: la socialización de ideas políticas y movilización política; la representación de intereses diversos; el reclutamiento y selección de elites; la composición de los principales órganos del Estado y, sobre todo, la legitimación del sistema político.

Históricamente, en 1929, por ejemplo, se dan los primeros pasos para dar un golpe al caudillismo, que hasta entonces era uno de los principales obstáculos para la democracia. Hacia 1935 y 1938 se dieron pasos definitivos para reducir las distancias entre los pobres y los más ricos de la sociedad. Todos ellos con la finalidad de evitar que la desigualdad social siguiera siendo una de las piedras angulares de la violencia.

Estas transformaciones, si bien no tan explícitamente, implicaban una búsqueda de mejoramiento de la sociedad para mantener vigente el sistema político.

A menudo, el viaje hacia las transformaciones es necesario en sí, pero debemos definir el puerto de llegada. En esas condiciones, que la intención anunciada de los cambios hacia una mejor democracia suele ser un factor que por sí mismo legitima a quienes hacen el anuncio o la promesa. Anunciar reformas, sin que sea exclusiva del sistema político mexicano, es una práctica de legitimación y este ejercicio produce dividendos considerables, sobre todo cuando existe un trasfondo de dificultades para todo el conjunto. Por ello los esfuerzos de los gobiernos de México se dieron a la tarea de propiciar una mayor participación de los partidos políticos. En una visión más coherente con la realidad política nacional.

Sobre esta premisa, la apertura democrática fue una respuesta de emergencia al creciente deterioro del poder político. Con antecedentes de lucha democrática en el movimiento estudiantil de 1968. Fue con este movimiento y los años subsiguientes, cuando ya la legitimidad del sistema se deslizaba por la pendiente más pronunciada.

Es en 1977 que la Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales (LFOPE) introdujo la figura jurídica de registro para darle cabida a una serie de organizaciones políticas que hasta ese momento no habían podido participar en los procesos electorales federales. Bajo esta denominación diversas organizaciones obtuvieron, y participaron, en las elecciones federales de 1979, 1982 y 1985.

La pluralidad, la diversificación de la sociedad mexicana, su composición heterogénea, sumada a las condiciones de deterioro económico, convirtieron a la competitividad electoral en una amenaza latente. Las reformas electorales y los mecanismos de control del sistema han conseguido contenerla. Pero aún subsiste, aunque con rasgos más democráticos; sin embargo, aún no cuentan con la legitimidad suficiente para seguir siendo la fuente para el ejercicio del poder político.

En 1986 se inicio un proceso de revisión de nuestro ordenamiento electoral federal con el propósito de adecuar las instituciones electorales a los cambios y necesidades del nuevo entorno político-social. De ese modo, en febrero de 1987 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Código Federal Electoral que sustituye a la LFOPE. Una de las novedades de este nuevo código lo constituyó la desaparición de la figura de registro condicionado. Con lo cual, las organizaciones que participaron en los comicios federales lo hicieron a través de la obtención de su registro como partido político o, en su caso, mediante la denominación de asociaciones políticas nacionales. El proceso electoral federal de 1988 produjo una situación inédita en el país. Una de ellas consistió en una creciente impugnación hacia los resultados electorales como una desacreditación de las instituciones y normas electorales. Por ello, el nuevo gobierno se vio en la necesidad de reformar nuestro marco electoral federal para darle respuesta a los reclamos provenientes de diversos sectores sociales como de los propios partidos políticos. Así, en agosto de 1990 se aprueba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) con el cual se modifican sustancialmente la estructura institucional del máximo órgano electoral. Asimismo, se introducen novedosos mecanismos y reglas electorales. Una de las novedades de dicho código lo constituyó la reinstalación de la figura de registro condicionado y la desaparición de la de asociaciones políticas. El registro condicionado permanece hasta la reforma electoral de 1996, fecha en que desaparece de nuestro marco electoral federal. Mientras que en ese mismo año se reintroduce la denominación de agrupaciones políticas nacionales.

Así, la legislación debe contemplar mecanismos para que los ciudadanos decidan organizarse para formar un partido puedan hacerlo sin mayores dificultades, pero condicionando la duración de su registro a los resultados que obtengan en los procesos electorales. Lo importante es que todos los partidos registrados tengan un número aceptable de simpatizantes: que representen a "una parte" de la ciudadanía. Nuestra legislación, después de la reforma electoral de 1996, contempla reglas para satisfacer estos principios y creo que lo hace de manera adecuada

Toda transición política es -sí se quiere ser auténtica- una transición cultural, avances o retrocesos de unas ideas, de unas normas y expresiones que, juntas orientan las acciones de los hombres en tiempos y lugares distintos. De qué cultura venimos los mexicanos de hoy, especialmente en lo que atañe a la vida política nacional, seguro que venimos de un conjunto de ideas, normas y expresiones que podrían describirse como la cultura *sui generis*. En este sentido, la educación y la politización son factores que deben ser tomados en cuenta por los partidos políticos. Ninguna legislación electoral y ninguna fuerza política se podrá considerar abanderadas de la transición democrática si se pasan por alto estos factores.

En 1998, cuando por vez primera se aplicaron las reglas y requisitos vigentes para el registro de nuevos partidos, 23 organizaciones notificaron al IFE su intención de alcanzar ese registro, de ellas, 6 cumplieron los requisitos legales. Es cierto que la proliferación de organizaciones, reales o supuestas, en búsqueda del registro como partido político nacional no causa ningún perjuicio al IFE ni al erario, pero lo que está provocando es una reacción muy desfavorable en la opinión pública. Sí pertenecemos y nos comprometernos con los problemas de la democracia, necesitamos reflexionar sobre las causas de por qué para tanta gente el hecho de que algo sea una afirmación política reconocible sea suficiente casi como para desacreditarla. La política se asocia hoy en día con frecuencia en el

comportamiento egoísta, la hipocresía y la actividad de las relaciones públicas que forman parte de la venta de paquetes de medidas.

Los partidos existentes son, y seguirán siendo, protagonistas centrales, de esta nueva etapa; la consolidación de la democracia mexicana. En esta democracia ha surgido un sistema de partidos fuertes y consolidados, aglutinadores del voto y ejes centrales de la clase política. Es en este proceso de consolidación que los nuevos partidos políticos juegan un papel de suma importancia para canalizar las expresiones de sectores de la población que desean ser escuchados y ser partícipes de esta consolidación democrática. Pero bien es cierto que algunos partidos noveles que se presentan en las contiendas electorales en realidad no representan los intereses de la sociedad. Donde algunos partidos se pervierten y ven más a estas nobles instituciones como empresas familiares que se aprovechan del financiamiento público otorgado a los partidos, pues por lo general en la primera contienda electoral pierden su registro.

Los partidos políticos mexicanos actuales promueven la integración social con sus postulados, pues todos ellos contemplan dentro de sus programas de acción sistemas para que todos los ciudadanos mexicanos fortalezcan sus lazos nacionales, tanto de carácter étnico como con la identidad general mexicana, es decir, además de promover un mejor trato hacia los grupos indígenas, los partidos consideran fundamental impulsar la cultura política sustentada en los valores del nacionalismo, la soberanía y la identidad nacional. Por este motivo no puede considerarse a los partidos políticos mexicanos como desintegradores de la sociedad, ya que todos ellos, sin importar sus tendencias políticas, concuerdan en que el mejor medio para mantener una nación estable y en constante desarrollo de la participación democrática.

Las elecciones se convierten en un instrumento de diagnóstico y auscultación. Pero no sólo es la necesidad de información, es también una necesidad de legitimidad; la que mueve al sistema de partidos, pues éstas resultan el medio idóneo tanto para el gobierno como para todos aquellos que se ven obligados a



legitimar el ejercicio del poder. Es en esta consulta que las ideas políticas de los partidos llamados chicos no convencen ni tienen impacto entre los votantes. Debemos reconocer que en los últimos procesos electorales la situación no ha cambiado a un ritmo acelerado pero sí de manera aceptable.

La conformación y registro ante el Instituto Federal Electoral de partidos políticos nuevos implica mayor inversión y confusión para los electores, por lo tanto, en atomización en las preferencias electorales. El país sostiene un pluripartidismo radical que provoca la polarización del voto. Tener muchos partidos no indica necesariamente una mayor representatividad de la población, ya que puede haber opciones que no tienen nada que ver con lo que la sociedad quiere y sus propuestas no tienen mayor eco. No por ello debemos desalentar o inhibir la participación de estos nuevos partidos. Pero debemos comenzar por iniciar una cultura de respeto por los recursos públicos, así como la de transparencia y rendición de cuentas. Es decir, que debemos alentar el financiamiento de partidos responsables y conscientes que son representantes de la sociedad: Es a ella a la que se debe dar cuenta, pues de ella son los recursos que los hace funcionar. Por ejemplo, los partidos políticos registrados que perdieron las elecciones en el 2003 que no obtuvieron el 2% de la votación y perdieron su registro conservaron los recursos materiales que adquirieron (salvo algunas excepciones). Es decir se constituyen en parásitos de nuestra democracia.

Las normas legales no se corresponden a la nueva era de los partidos políticos. Y no estamos muy lejos de enfrentarnos a lo que alguien ha denominado "el desánimo democrático situación política, tampoco han resultado adecuadas en lo que hace al financiamiento público y la fiscalización de los recursos públicos entregados". El problema central es el excesivo monto de recursos que se destinan a los partidos, y que propicia que se vean como negocios y no como representantes de los intereses de la gente. Cuando se diseñó el financiamiento de los partidos políticos en 1996, se propuso que el 90% de esos recursos tendría que ser público y abundante, para evitar que los intereses de grupo empresariales

compraran a los partidos, lo cual fue visionario. Pero no se previó que estos fueran a generar partidos familiares o partidos vistos como negocio.

Pero hoy en día las fórmulas de financiamiento de los partidos se han desbordado y reciben montos muy altos, que no se justifican. En el 2003 compitieron 11 partidos, algunos de ellos con el respaldo de un financiamiento excesivo, aunque no representen a nadie. Más aún, en el 2004 financiar a los partidos costará 6 mil millones de pesos. El gasto en el subsidio al sistema de partidos es muy elevado para el grado de desarrollo de México. Este lujo no se pueden dar las sociedades que pretenden ser democráticas más aún sin una legislación que fomente la transparencia y rendición de cuentas. En México la democracia tiene un muy alto costo, el cual es subsidiado por la población y que genera la existencia de un sistema de partidos extremadamente rico en un país con altos índices de pobreza.

El avance democrático de México dependerá, en buena medida, de la actualización del sistema de partidos. El anterior ha cumplido con sus fines, es hora de mirar hacia adelante, para abrir cauces a la participación de nuevas organizaciones, sin sacrificar la imagen de seriedad, honorabilidad y servicio que los partidos, viejos o nuevos, deben guardar ante la sociedad. El escepticismo y el cinismo respecto a la política no son necesariamente hechos inevitables de la vida política. Si queremos erradicar la empañada imagen de la política, es esencial una imaginación capaz de idear disposiciones alternativas.

En México sólo el 6 por ciento de la población milita o simpatiza con alguna institución política, mientras que al 94 restante no le interesan sus actividades y propuestas. La política es la actividad fundamental para cualquier sociedad y los partidos políticos las instituciones necesarias para dar estabilidad a la democracia de un país, pues una de las finalidades es fungir como instrumento de educación política y cívica para la ciudadanía. Estas nuevas reglas y el mantenimiento de la gobernabilidad, son sin duda, condición indispensable de la transición democrática que puede llevarse a cabo en el país.

La población sabe que el sufragio es el único proceso para expresar su opinión de manera masiva y esta consciente de que votar es una opción para elegir a las autoridades que quiere, ha aprendido a discernir las razones de su voto. Las reformas electorales, inclusive la más reciente, han sido reformas procedimentales, deliberadamente inscritas en un proceso de reforma política. Se debe crear una reforma política que se extienda a todos los ámbitos de la vida política y garantice la gobernabilidad y la estabilidad políticas, con base en un ejercicio eficiente y tolerante de la función pública. La rendición de cuentas y transparencia son valor fundamental de la democracia es una cuestión pendiente, aún no se arraiga de manera satisfactoria en la sociedad y las fuerzas políticas que se dicen representarla.

Por ello debemos ampliar las atribuciones del IFE para que pueda fiscalizar los recursos asignados a los partidos, ya que ahora sus facultades están limitadas. Se debe exigir a los partidos que pierdan su registro a que devuelvan los bienes muebles e inmuebles. Que adquirieron con recursos del erario publico a través del financiamiento además de exigirles la devolución de los remanentes monetarios y financieros no ejercidos del financiamiento que les fue otorgado.

En las elecciones federales, estatales y municipales, además de ser un procedimiento legal para la renovación de elites políticas, son uno de los asientos de la legitimación del propio sistema. Y no podemos estar satisfechos con los modelos de política democrática existentes. Hay algo que aprender y emprender una cultura de rendición de cuentas transparencia y reciclamiento de recursos en este caso. Por ello expongo:

### **Considerandos**

Que los ciudadanos mexicanos no han refrendado, a través de su voto, la permanencia de los partidos denominados nuevos en nuestro sistema electoral.

Que la situación económica por la que atraviesa el país, por lo que se hace necesario ser congruentes con el gasto del erario público.

Que la actuación de los partidos nuevos requiere de medidas más estrictas para la fiscalización de sus recursos y actividades

Que la reglamentación electoral tal y como se encuentra en estos momentos refleja ambigüedades y vacíos en la ley para normar la actuación de los partidos nuevos.

**En consecuencia de lo anterior, se propone la siguiente iniciativa de decreto por el que se reforman y adiciona el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales.**

**Se adiciona el inciso d) al numeral II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 41. ...**

I. Los partidos políticos...

II. La ley garantizará que...

a) ...

b) ...

c) ...

**d) La ley establecerá los criterios y mecanismos para que aquellos partidos que perdieran su registro, regresen a la nación los bienes muebles e inmuebles que sean adquiridos con el financiamiento público, asimismo, los remanentes monetarios y financieros no ejercidos de ese financiamiento.**

**Modificaciones al artículo 38 en los incisos t) y u) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:**

## Artículo 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

j) ...

k) ...

l) ...

m) ...

n) ...

o) ...

p) ...

q) ...

r) ...

t) En caso de pérdida de registro, devolver á la nación los bienes muebles e inmuebles adquiridos con financiamiento público. Así como los remanentes de monetarios y financieros no ejercidos del financiamiento público. Esta devolución se hará en un plazo no mayor a 180 días naturales a partir de su notificación de pérdida de registro. La devolución expresada en este inciso se hará mediante los mecanismos descritos en el artículo 49-D de este Código.

u) Las demás que establezca este Código.

Se adiciona el artículo 49-D del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

#### Artículo 49-D.

**1.- Al partido político que hubiese perdido su registro por razones expresadas en el artículo 32, incisos 1 y 2, de esta ley y que haya recibido financiamiento del erario público. Deberá restituir a la nación los bienes muebles e inmuebles adquiridos con dicho financiamiento. Además de restituir los remanentes monetarios y financieros de dicho financiamiento público.**

**Para efecto de este artículo se considerarán los siguientes mecanismos para la devolución de bienes muebles e inmuebles:**

a) Se deberán enajenar los bienes muebles e inmuebles devueltos a nombre de la Secretaría del Instituto Federal Electoral.

b) Asimismo, los remanentes no ejercidos de dicho financiamiento deberá ser endosado a nombre del Instituto Federal Electoral.

**2) De la forma de restituirlos a la nación.**

a) De los bienes muebles e inmuebles.

Una vez que los bienes muebles estén en posesión del Instituto Federal Electoral éste convocará a subasta pública dichos muebles para obtener su valor en moneda nacional.

### 3) De los remanentes financieros y monetarios.

**Estos deberán ser endosados a nombre del Instituto Federal Electoral para que legalmente ejerza el uso de ellos. Y hacerlos efectivos en moneda nacional.**

a) Del resultado de la subasta pública, los recursos obtenidos se adicionaran los remanentes monetarios y financieros no ejercidos de los partidos políticos que perdieron su registro.

b) La suma resultante en efectivo pasará a formar parte de una bolsa especial destinada al financiamiento de nuevos partidos que obtuvieran su registro. Siendo esta bolsa la primera en repartirse conforme a los mecanismos descritos en el artículo 49 párrafo 8 incisos a) y b) de este Código.

**Modificaciones al artículo 89 en los incisos t) y u), y adición de los incisos v) y w) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:**

#### **Artículo 89.**

1. Son atribuciones del secretario ejecutivo:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

j) ...

k) ...

l) ...

m) ...

n) ...

o) ...

p) ...

q) ...

r) ...

s) ...

**t) Organizar, convocar, recabar fondos de la subasta pública de los bienes muebles e inmuebles de los partidos que perdieron su registro.**

**u) Ser administrador de la bolsa especial producto de la subasta pública de los bienes muebles e inmuebles, viendo que se cumplan los mecanismos de distribución descritos en el artículo 49-D de este Código.**

**v) Expedir las certificaciones que se requieran; y**

**w) Las demás que le encomienden el Consejo General, su Presidente, la Junta General Ejecutiva y este código.**

**Se adiciona el inciso 5 al artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:**



**Artículo 269.**

1. ...

2. ...

3. ...

4. ...

5. Cuando un partido pierda su registro y no devuelva a la nación los bienes muebles e inmuebles, así como los remanentes monetarios y financieros. En los límites de tiempo fijados en el artículo 38, inciso t), de este Código. Haciéndose acreedor a una multa del doble del valor estimado de la suma del valor comercial de los bienes muebles inmuebles y muebles adquiridos con financiamiento público más los remanentes monetarios y financieros del financiamiento público no ejercido. Cuyo monto deberá pagarse antes de treinta días naturales una vez determinado el monto de la multa.

**Transitorio**

**Unico.** Este decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2004.

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1458, jueves 18 de marzo de 2004

QUE REFORMA EL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 14; REFORMA EL PARRAFO PRIMERO Y DEROGA EL PARRAFO SEGUNDO DE LA FRACCION XXI DEL ARTICULO 73; Y ADICIONA UN PARRAFO TERCERO AL ARTICULO 102, APARTADO A, TODOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANGELICA DE LA PEÑA GOMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Las diputadas y los diputados federales, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto para reformar el párrafo tercero del artículo 14, reformar el párrafo primero y derogar el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 y adicionar un párrafo tercero al artículo 102, apartado A, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

## **Exposición de Motivos**

México ha ratificado las principales convenciones y tratados en materia de derechos humanos, de derecho internacional humanitario y para prevenir el delito de genocidio, firmados por distintos países del orbe para establecer parámetros universales que garanticen la protección de las personas y el desarrollo para la paz de los pueblos. Gran parte de esta normatividad internacional, establece la expresa prohibición de conductas por parte de los Estados que signifiquen cualquier agravio contra la vida o la integridad física y psicológica de las personas

y de los pueblos. Lo anterior se ha hecho a través de la prohibición de acciones u omisiones que pudiesen generar afectaciones graves, ya sea en época de paz o durante un conflicto armado internacional o interno.

Dichos tratados, además de señalar pautas mínimas de protección hacia las personas y sociedades, también establecen la obligación de adecuar la legislación interna a los lineamientos establecidos en esos pactos internacionales, con el objetivo de hacer compatible el derecho interno con la normatividad internacional y garantizar de manera plena la irrestricta vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades.

Lo anterior ha significado el desarrollo de un derecho penal internacional cuya aplicación inicia con la creación de los tribunales de Nuremberg y Tokio para juzgar los crímenes ocurridos durante la Segunda Guerra Mundial, pasando por la conformación, a finales del siglo pasado, de los tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda y que en la actualidad tiene su principal expresión en el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. Esta última normatividad establece en sus artículos 5, 6, 7 y 8 aquellos crímenes que, por su magnitud y el agravio que generan no sólo a la persona o personas afectadas de manera directa, sino a la sociedad en general, son imprescriptibles y requieren ser prohibidos y sancionados por las legislaciones de los Estados.

Esto deriva del principio de que los tribunales internacionales en materia penal cumplen una función subsidiaria en el ámbito de la impartición de justicia que únicamente es aplicable cuando los órganos de justicia en determinado Estados resultan inoperantes e incapaces de prevenir, investigar y sancionar aquellas conductas que el derecho internacional ha calificado como incompatibles con el estado democrático por su gravedad y las repercusiones que tiene en una sociedad determinada.

Es así, que una primera obligación de los Estados es adecuar su legislación interna para prohibir la comisión de estos delitos, establecer su imprescriptibilidad

e implementar adecuadas medidas de investigación que impidan que la comisión de estos crímenes queden en la impunidad, de tal manera que se garantice justicia hacia las víctimas de estos hechos.

En México esta ausencia de normatividad es la que ha generado que actualmente existan serios obstáculos para dotar de justicia a quienes han sido víctimas de crímenes de lesa humanidad que el derecho internacional obliga a prevenir y sancionar. Así ha sucedido con las investigaciones que el Estado mexicano ha venido realizando desde el año del 2001 para esclarecer los delitos de lesa humanidad cometidos durante el período denominado *guerra sucia*. En este caso, la ausencia de un adecuado marco normativo que establezca, no sólo la existencia de los tipos penales en materia de crímenes de lesa humanidad, sino también las características que en la investigación de dichos crímenes debe prevalecer, ha obligado a las autoridades investigadoras a aplicar criterios jurídicos demasiado forzados que conllevan el riesgo de ser declarados inaplicables para situaciones en donde lo que se reclama es la aplicación de justicia desde un marco del derecho de los derechos humanos y del derecho humanitario.

Para que nuestras instituciones puedan actuar congruentemente con los compromisos internacionales adquiridos al ratificar el contenido de diversos tratados en materia de derechos humanos y derecho humanitario, es necesario que adecue su normatividad a los lineamientos del derecho internacional, partiendo de la obligación que los mismos instrumentos establecen.

Ejemplo de lo anterior es la *Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad* de la Organización de las Naciones Unidas, ratificada el 15 de marzo de 2002 por el Senado de la República y que en su artículo IV establece que:

*Los Estados partes en la presente Convención se comprometen a adoptar, con arreglo a sus respectivos procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otra índole que fueran necesarias para que la prescripción de la acción penal o de la pena, establecida por la ley o de otro modo, no se aplique a los crímenes*

*mencionados en los artículos I y II de la presente Convención y, en caso de que exista, sea abolida.*

Para que la obligatoriedad de este precepto pueda permear toda la legislación mexicana se requiere que su adecuación se haga desde el marco de la propia Constitución. Lo anterior implica plasmar de manera clara y a nivel constitucional, la necesaria excepción de la prescripción de aquellos delitos que el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, han catalogado como de lesa humanidad por las consecuencias y el agravio que su comisión causa a una sociedad determinada.

Cabe resaltar que no tomar esta medida puede hacer incurrir a nuestro país en responsabilidad internacional ante los órganos de los diversos sistemas de protección tanto regionales como universales, encargados de verificar el cumplimiento de los contenidos de los tratados por parte de los Estados parte.

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, estableció jurisprudencia señalando que:

...

*26. Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención.*

.....

Por lo tanto, el establecimiento de medidas legislativas que garanticen la imprescriptibilidad de los delitos de mayor agravio para la sociedad, por ser cometidos con la participación o aquiescencia del Estado, es fundamental para garantizar no sólo la prevención, investigación y sanción de los mismos, sino el cumplimiento por parte de México de los tratados y convenios internacionales que en materia de derechos humanos, derecho humanitario y prevención del genocidio, se ha obligado a cumplir y hacer cumplir.

Por lo anterior se propone reformar el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal manera que la

imprescriptibilidad del genocidio, de los crímenes de guerra y de los de lesa humanidad, quede establecida a un nivel constitucional que haga compatible nuestra Carta Magna con el derecho internacional.

De igual manera, y siendo que los crímenes prohibidos por el derecho internacional son aquellos que afectan no sólo a determinados individuos sino al carácter democrático de un Estado, agravando también a la comunidad universal, es preciso que la Constitución clarifique la competencia de los órganos federales para investigar violaciones graves a los derechos humanos o al derecho humanitario.

En tal virtud, también resulta indispensable que la Federación conozca de aquellas conductas que por su gravedad, por los bienes jurídicos que se afectan, por la sistemática vulneración a la dignidad y los derechos fundamentales y por el impacto social y humano que representan, el Estado a través de sus órganos de procuración de justicia, debe investigar realizando las acciones conducentes para evitar que queden sin sanción y en la impunidad conductas que implican graves violaciones a los derechos humanos.

Por lo anterior, se pretende agregar un párrafo tercero al artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar facultades al Ministerio Público de la Federación para que, además de investigar conductas delictivas del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, puedan investigar hechos que, a pesar de estar establecidos en el ámbito de competencia de la procuración de justicia de las entidades federativas, por su gravedad y por su sentido sistémico impliquen graves violaciones a los derechos humanos, el derecho humanitario o a las garantías individuales.

Para lo anterior, se hace necesario a su vez derogar el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, para que lo que ahí se establece y que claramente corresponde a atribuciones de los órganos encargados de procurar

justicia, se traslade al artículo correspondiente que es el 102, apartado A, de la Constitución, a través de la inclusión del párrafo tercero como se ha argumentado.

Finalmente y sobre la propuesta de reforma al párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 constitucional es preciso modificar el vocablo castigo, por el de sanción, en razón de que la voz castigo, además de simbolizar un lenguaje apartado de los derechos humanos, contrasta con lo referido con otras disposiciones constitucionales que hacen referencia directa a sanciones o penas.

Al respecto, es preciso señalar que dentro de las recomendaciones establecidas en el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para México se señaló la siguiente necesidad:

*La Constitución mexicana establece como delitos federales sólo aquellos cometidos "contra la Federación." Esta limitante ha impedido garantizar un estándar de tipificación de conductas delictivas coherente con el derecho internacional de los derechos humanos, por lo que se hace necesario superar los obstáculos legales internos para que los delitos tales como la desaparición forzada y la tortura, entre otros, sean establecidos en una ley penal federal.*

Esta cuestión ha sido incluso planteada de manera expresa por las instituciones de gobierno. Por ejemplo, la Procuraduría General de la República ha realizado una serie de propuestas proponiendo la competencia federal cuando el delito que se investigue consista en graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Esta propuesta es retomada en parte en la reforma aquí planteada, puesto que coincide con las necesidades que en materia de procuración de justicia y derechos humanos establecen los principales tratados de derechos humanos y las recomendaciones emitidas al Estado mexicano por diversos organismos intergubernamentales de derechos humanos.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto para reformar el párrafo tercero del artículo 14, reformar el párrafo primero y derogar el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 y adicionar un párrafo tercero al artículo 102, apartado A, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Unico.** Se reforma el párrafo tercero del artículo 14, se reforma el párrafo primero y se deroga el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 y se adiciona un párrafo tercero al artículo 102, apartado A, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 14. ...

...

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. *El genocidio, los crímenes de guerra y los de lesa humanidad, prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos y por el derecho internacional humanitario, serán imprescriptibles.*

...

ARTICULO 73 ...

...

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar *las sanciones* que por ellos deben imponerse.

*Se deroga.*

Artículo 102.

A ...

...

*De igual forma podrá conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales, o cuando se trate de delitos del fuero común que impliquen violaciones graves y/o sistemáticas a los derechos humanos, al derecho humanitario o a las garantías individuales.*

...



## **Transitorio**

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

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 18 días del mes de marzo de dos mil cuatro.

Dip. Angélica de la Peña Gómez (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1458, jueves 18 de marzo de 2004

QUE REFORMA LA BASE PRIMERA, FRACCION V, INCISO I), DEL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y EL ARTICULO 42, FRACCION XIII, DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A FIN DE FACULTAR A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR EN TODO LO RELATIVO A SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA PATRICIA GARDUÑO MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputados federales, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de este pleno la presente iniciativa de decreto que reforma los artículos 122, base primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42, fracción XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, de conformidad con la siguiente

## **Exposición de Motivos**

En la actualidad los problemas de inseguridad pública han rebasado los límites a los que tradicionalmente se encontraban sujetos, su complejidad es creciente e involucra un mayor número de factores y recursos en su manifestación, que hacen que las conductas antijurídicas no reconozcan fronteras temporales ni territoriales.

En el Distrito Federal, el problema de la inseguridad pública sigue siendo la principal preocupación de sus habitantes y visitantes, debido a que los altos índices delictivos ubican a la Ciudad de México entre las entidades federativas más peligrosas, en donde se cometen el 10.1% de los delitos del fuero común del total de los presuntamente cometidos en todo el territorio nacional.

La disminución de denuncias de delitos cometidos, reportada por el gobierno local, es producto de los criterios seguidos para la integración de las corporaciones policiales, la insuficiencia de los programas de formación y profesionalización policial, la carencia de algunos recursos técnicos indispensables para un trabajo exitoso en la materia; así como la indefinición de políticas, estrategias y tácticas de operación enfocadas hacia la prevención del delito.

Por lo anterior, la mayor parte de la población se resigna a los riesgos y se abstiene de denunciar los hechos delictivos que a diario se cometen en la ciudad, cada vez con mayor violencia, sofisticación y diversificación de los ámbitos de actuación material, intelectual, y territorial de la delincuencia, que ha encontrado campo fértil para su expansión en la falta de efectividad de la autoridad local para diseñar políticas públicas acorde a los nuevos retos que plantea el complejo fenómeno de la inseguridad, que poca relación guarda con el enfoque tradicional que lo identifica como una cuestión meramente policial, en lugar de ubicarlo como un asunto multifactorial que implica investigación, toma de decisiones, asignación de recursos, planeación, instrumentación y evaluación.

Las políticas implementadas por el gobierno del Distrito Federal, para tratar de abatir los altos índices delictivos y los precarios resultados obtenidos en el combate a la inseguridad han generado: preocupación, incertidumbre y desconfianza, principalmente, porque en lugar de librar la batalla contra la delincuencia en el terreno de la cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública, así como en el de la prevención del delito, la vigilancia permanente, en el auxilio oportuno al ciudadano, en la disciplina, servicio e investigación científica, pero sobre todo en el respeto irrestricto a los derechos

humanos y a la legalidad; se está librando en el terreno mediático con la adopción de medidas coyunturales al margen de toda planeación y diseño estratégico, e incluso de la ley.

La inseguridad pública en el Distrito Federal no puede ser pretexto para la adopción de una política en materia de seguridad ciudadana que privilegia medidas excesivas, que a todas luces constituyen atropellos, tales como el uso de esposas, la implementación de retenes, gasto excesivo en asesoría y la utilización de policías encubiertos, por mencionar sólo algunos.

En este contexto, es evidente la imperiosa necesidad de prestar un servicio de seguridad pública eficiente, orientado con normas que salvaguarden las garantías individuales y que sean acorde a la realidad de una Ciudad con una composición social, económica, geopolítica, cultural y jurídica distinta al resto de las entidades federativas.

En el Distrito Federal habitan 8 y medio millones de personas, lo que denota el aumento explosivo de su población, además, cuenta con una población flotante de 17 millones de personas, lo que se traduce en una creciente complejidad urbana y el desarrollo de la pluralidad política y la diversidad social que es reflejo de la convivencia de la opulencia con diversos niveles de precariedad e inseguridad social, que no se resolverán con políticas sociales asistencialistas que únicamente denotan la falta de lucidez estratégica del Gobierno del Distrito Federal para romper el ciclo de reproducción de la pobreza y generar oportunidades de desarrollo para los capitalinos.

Dadas todas sus particularidades y su carácter de asiento de los poderes de la Unión y capital de la República, establecido en el artículo 44 constitucional, el Distrito Federal tiene un régimen jurídico *sui generis* derivado del pacto federal y constituido desde la reforma constitucional de 1993 y fortalecido con la de 1996.

Para el Distrito Federal, la forma de asignación de la potestad legislativa tiene dos vertientes, por una parte, el artículo 122 constitucional establece una competencia legislativa definida para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, órgano legislativo local, al fijar concretamente las materias sobre las cuales puede legislar.

Por otra parte, al Congreso de la Unión se le atribuye, a diferencia de las demás entidades federativas, una función legislativa residual respecto del Distrito Federal, en virtud de que puede legislar en aquellas materias que no sean expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

En materia de seguridad pública, la única entidad federativa del país que no cuenta con facultades para legislar dicha materia es el Distrito Federal. Asimismo, corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mientras que a éste corresponde la dirección de la fuerza pública en la Ciudad.

Por lo que, es evidente que aún cuando el Jefe de Gobierno no tenga el mando de la seguridad pública, tiene numerosas funciones ejecutivas que involucran el examen, programación y toma de decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública en el Distrito Federal.

De ahí que el tema de la seguridad pública sea central en las propuestas que presentan los diversos candidatos a la Jefatura de Gobierno, sin que muchas tengan posibilidad de prosperar debido, en parte, a que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de facultad para legislar en la materia.

Si consideramos que la seguridad pública es para salvaguardar las garantías individuales y que no se refiere únicamente al combate a los ilícitos que corresponde a los órganos policiales de las autoridades encargadas de administrar y procurar justicia, sino además a la preservación del estado de derecho, debemos asumir que dada la preocupación que genera la problemática de inseguridad en el

Distrito Federal, el legislador debe buscar medidas para enfrentarla acordes a la magnitud del problema.

Por esta razón, consideramos que es necesario que las autoridades cercanas a los capitalinos replanteen la estructura legal de la seguridad pública en el Distrito Federal, respetando su naturaleza jurídica y con apego a la Constitución.

Con la presente propuesta se pretende que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sea el órgano encargado de legislar en materia de seguridad pública en el Distrito Federal.

Ciertamente, un problema con orígenes complejos, como es el de la inseguridad, no se resolverá únicamente a través de la adopción de medidas legislativas, por lo que partimos de la consideración de que el derecho es necesario pero no suficiente para regular la vida humana en sociedad y para garantizar la resolución del fenómeno delincencial, pero sin éstas corremos el riesgo de dejar fuera del marco de protección legal una serie de conductas que sí lesionan los intereses de los ciudadanos.

Por ser la Asamblea Legislativa el órgano de representación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal, consideramos que a ésta debe circunscribirse la atribución de dar cauce a las exigencias que en materia de seguridad pública tienen los capitalinos, a través de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y estableciendo las bases de un nuevo sistema de seguridad pública, acorde a las reformas a la materia efectuadas en 1994 y a la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Así como de abordar los grandes pendientes en la materia, que tienen que ver con el establecimiento de una Policía Delegacional, el fortalecimiento del Consejo de Seguridad Pública y del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, la obligatoriedad del Ejecutivo de realizar y entregar oportunamente a la Asamblea Legislativa diagnósticos y programas de acción para abatir la problemática de la inseguridad, y de entregarle trimestralmente los informes delictivos

correspondientes; así como promover la participación ciudadana a través de mecanismos novedosos que contemplen el apoyo de los habitantes en tareas de vigilancia y prevención del delito.

Por otra parte, la presente propuesta se suma a la exigencia de un diseño institucional que responda a las necesidades de una ciudad única que requiere instrumentos de gobierno interior que garanticen el desarrollo armónico y sostenido del Distrito Federal, que responda a los problemas y requerimientos urbanos de su territorio, compartidos ahora en gran medida con las áreas conurbadas que componen la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Porque, si bien es cierto que a partir de las reformas constitucionales de 1993 y 1996, se han ampliado los ámbitos de competencia del Gobierno del Distrito Federal, aún quedan numerosos elementos por redefinir en la organización jurídica, política y administrativa del gobierno local a fin de que lleve a cabo su acción de gobierno eficazmente y con pleno apego a la legalidad.

En Acción Nacional estamos convencidos de que sin efectivas garantías de los derechos fundamentales del ser humano, no cabe realización alguna del bien común, que es el que permite desplegar las fuerzas de las personas y comunidades al máximo, con el fin de alcanzar su propia perfección en un marco de seguridad y justicia social. Por esta razón, en Acción Nacional participamos en este esfuerzo a través de la propuesta de reorganización integral del aparato de seguridad pública del Distrito Federal.

La reforma a fondo de las políticas de seguridad pública en el Distrito Federal constituye una necesidad acorde a la transformación democrática de nuestro país, que respeta y fortalece su papel como capital del país y sede de los poderes de la Unión.

En síntesis, de aprobarse esta iniciativa, se dará cauce a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que instituya a través de la legislación, los mecanismos

adecuados para dar los pasos en la transformación de la seguridad pública que el Distrito Federal demanda y que garantice a sus habitantes y visitantes el libre disfrute y tránsito sin miedo por su territorio.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de este pleno, el presente

### **Proyecto de Decreto**

Que reforma los artículos 122, base primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42, fracción XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en todo lo relativo a la seguridad pública en el Distrito Federal.

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 122, base primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 122 ...

...

...

...

...

...



A ...

B ...

BASE PRIMERA ...

I a IV ...

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

a) a h) ...

i) Legislar en materia de seguridad pública y normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; la prevención y readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;

j) a o) ...

BASE SEGUNDA ...

BASE TERCERA ...

BASE CUARTA ...

BASE QUINTA ..."

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 42, fracción XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para quedar como sigue:

"Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultad para:

I a XII ...

XIII. Legislar en materia de seguridad pública y normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la protección civil; justicia

cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; la prevención y readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;

XIV a XXX ..."

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Se derogan todas las disposiciones jurídicas que se opongan a lo establecido por el presente decreto.

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 18 días del mes de marzo de 2004.

Dip. Patricia Garduño Morales (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1458, jueves 18 de marzo de 2004

## QUE REFORMA EL ARTICULO 13 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DEROGA LA FRACCION II Y EL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 57 DEL CODIGO DE JUSTICIA MILITAR, A CARGO DEL DIPUTADO GILBERTO ENSASTIGA SANTIAGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Las diputadas y los diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 13 constitucional y derogar la fracción II y el último párrafo del artículo 57 del Código de Justicia Militar, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

La prevaencia de la jurisdicción militar en la investigación y sanción de delitos del orden común en los que los afectados han sido civiles o paisanos, ha constituido una de las principales limitaciones para que los ciudadanos y ciudadanas que han sido víctimas de violaciones a sus derechos humanos por parte de las instituciones castrenses accedan a la justicia.

Estos casos de violación a los derechos humanos derivados de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se ha dado en dos niveles. El primero como perpetrador directo de violaciones a los derechos humanos y el

segundo como encubridor de los elementos castrenses que participan en la ejecución de dichas violaciones.

Continuamente hemos conocido casos de violación a los derechos fundamentales que son atraídos en su competencia por la Procuraduría General de Justicia Militar o en su defecto, enviados por las autoridades civiles a las castrenses, implicando para las víctimas el no acceso a la justicia, pues el fuero militar al establecer un proceso cerrado y carecer de independencia e imparcialidad como órganos encargados de investigar los delitos cometidos por sus propios miembros, genera impunidad en beneficio de sus agentes.

Lo anterior se ejemplifica y acredita mediante diversos casos de violación a los derechos fundamentales que han sido denunciados pública y legalmente por diversas organizaciones de derechos humanos y que comprueban un afán doloso de las Fuerzas Armadas por encubrir a su personal de toda responsabilidad cuando se les señala como perpetradores de delitos, y con ello de conculcar derechos fundamentales.

Así tenemos el caso de los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, en el que se denunció penalmente los delitos de privación ilegal de la libertad, tortura y fabricación de actuaciones cometido en su agravio por elementos adscritos al 40 Batallón de Infantería. Sin embargo, lejos de investigarse, la Procuraduría General de la República (PGR) declinó la competencia a favor del instituto armado, argumentando la incompetencia de dicho fuero para investigar los delitos y por lo tanto quedando la indagatoria en manos de la Procuraduría de Justicia Militar. A la fecha, la investigación simplemente no ha reportado avance alguno, después de 4 años 8 meses de haberse interpuesto la denuncia.

Otro ejemplo es la violación sexual que sufrieron Francisca Santos y Victoriana Vázquez y las ejecuciones de Evaristo Albino Téllez, Antonio Mendoza Olivero y Pedro Ramírez Santos, todos ellos pertenecientes a la comunidad mixteca de

Barrio Nuevo, San José, Guerrero, a manos de personal castrense el 20 y 21 de abril de 1999; caso en el que la PGR una vez más declinó la competencia a favor de la Procuraduría Militar y a la fecha la investigación se encuentra cerrada.

También es ilustrativo el caso de tres hermanas tzeltales, quienes el 4 de junio de 1994, en un retén militar ubicado en el municipio de Altamirano, Chiapas, fueron privadas ilegalmente de su libertad y abusadas sexualmente por personal castrense. El Ejército Mexicano evitó investigar los hechos pese a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió el informe 11.565, en el que se da cuenta de la responsabilidad del Instituto Armado y por lo tanto del Estado mexicano. A pesar de dicha recomendación, fue el ministerio público militar quien reabrió la investigación.

De igual manera podemos mencionar el caso de la indígena tlapaneca, Valentina Rosendo Cantú, de 17 años de edad, oriunda de la comunidad de Caxitepec, Guerrero, quien sufrió a manos de elementos militares tortura y violación sexual el 16 de febrero del 2002. Confirmándose una vez más la sumisión de las autoridades civiles a las castrenses, pues la Procuraduría del estado declinó la competencia a favor del Ejército quien a más de dos años de los hechos no ha realizado investigación alguna.

Esta realidad también se está viviendo en los casos de desaparición forzada de la *guerra sucia*, en el que existe una clara responsabilidad por parte del Ejército y en donde las autoridades civiles dimitieron su competencia sobre la investigación de 143 casos de personas desaparecidas en el estado de Guerrero, crímenes imputados a los generales Mario Arturo Acosta Chaparro y Francisco Quirós Hermosillo, presos actualmente por delitos contra la salud, y a quienes se negó la jurisdicción civil para quedar bajo la protección de la justicia militar.

Es evidente que la impunidad que se genera en la comisión de delitos o violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares obedece al hecho de que se ha interpretado el artículo 13 constitucional en el sentido de dotar de

jurisdicción a los órganos de justicia militares para investigar y sancionar aquellos delitos del fuero común que cometen los miembros del ejército, en relación con lo establecido en el artículo 57 del Código de Justicia Militar que establece la posibilidad de que la Procuraduría de Justicia Militar investigue delitos del orden común, lo que implica una clara contradicción con las normas de derechos humanos derivadas de los principales tratados y convenios en la materia ratificados por México.

Cabe resaltar que sobre el tema de la necesaria delimitación de la justicia castrense existen múltiples recomendaciones emitidas al Estado mexicano por organismos intergubernamentales de derechos humanos quienes han establecido la necesidad de delimitar la jurisdicción militar y reivindicar la competencia de las autoridades civiles para la investigación de aquellos delitos del orden común en los que haya participado un miembro de las fuerzas armadas.

Diversos expertos independientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), han expresado su preocupación por la aplicación del Fuero Militar en México, principalmente en casos de violaciones a los derechos humanos, y han recomendado su eliminación.

El relator especial de las Naciones Unidas sobre tortura, visitó nuestro país en 1997, y como consecuencia de su visita, emitió el informe *E/CN.4/1998/Add.2, Relator sobre Tortura, 14/01/98*, en el que recomienda al Estado mexicano que las violaciones a los derechos humanos perpetradas por militares en perjuicio de civiles sean investigadas y enjuiciadas por el fuero civil:

*88. j) Los delitos graves perpetrados por personal militar contra civiles, en particular la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deben ser conocidos por la justicia civil, con independencia de que hayan ocurrido en acto de servicio. El personal militar parece gozar de inmunidad frente a la justicia civil y está protegido por la justicia militar.*

La relatora especial de la ONU sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias, visitó México en julio de 1999, y en su informe *E/CN.4/2000/3/Add.3, Relatora Sobre Ejecuciones, 25/11/99*, en el párrafo ciento siete, establece que el Estado mexicano debe de

garantizar que sea el fuero civil quien investigue las violaciones a los derechos humanos proferidas en perjuicio de paisanos:

*107. b) Logre la desmilitarización de la sociedad y evite delegar en las fuerzas armadas el mantenimiento del orden público o la lucha contra el delito.*

*107 f). Inicie las reformas necesarias para que los tribunales ordinarios puedan juzgar a todas las personas acusadas de violaciones de los derechos humanos, cualquiera que sea su profesión.*

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano derivado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, visitó México en septiembre de 1996 y como consecuencia de ello emitió su informe sobre la situación general de derechos humanos en nuestro país (OEA/Ser.L/V/II.100 Doc.7rev. 1 CIDH, 24/09/98), recomendando el párrafo 739 de su informe lo siguiente:

*739. Que revise los procedimientos adoptados por las fuerzas armadas nacionales en los estados donde se han desplazado para enfrentar brotes de grupos armados disidentes, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana.*

El hecho de que sean los órganos de justicia militar quienes investiguen las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros del Ejército Mexicano en perjuicio de civiles, violenta el principio de imparcialidad e independencia que todo órgano encargado de procurar o impartir justicia debe de tener, en virtud de que el Ejército Mexicano se erige como juez y parte.

Así lo estableció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe Final 53/01 del caso 11.565 de México, relativo a tres hermanas tzeltales, en el cual dicho organismo retomó el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en el Caso Durand y Ugarte, sentencia de fondo del 16 de agosto de 2000, párrafos 117 y 118, estableció que:

*"81. Cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia e imparcialidad se ven claramente comprometidas, en virtud de lo cual los procedimientos resultan incapaces de proporcionar la investigación, la información y el remedio supuestamente disponibles y se verifica una impunidad de facto que supone la corrosión del imperio de la ley y viola los principios de la Convención Americana. En particular la CIDH ha determinado que en razón de su naturaleza y estructura, la jurisdicción penal militar no satisface los requisitos de independencia e imparcialidad que impone el artículo 8.1 de la Convención Americana. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana: en un Estado democrático de Derechos la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con la*

*función que la ley asigna a las fuerzas militares. Así, debe estar excluido del ámbito de la jurisdicción militar el juzgamiento de civiles y sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar".*

Debido a sus características particulares, el fuero de guerra y la jurisdicción militar carecen de independencia, pues es un órgano dependiente del Ejecutivo federal, es decir es una estructura que emana de la Administración Pública Centralizada, y en concreto de la Secretaría de la Defensa Nacional. Pero más aún, un elemento indispensable de la garantía de independencia e imparcialidad es justamente que la autoridad encargada de la revisión, investigación, decisión y sanción en los casos no esté implicada con ninguna de las partes, lo que no se garantiza en el fuero militar, ya que una de las partes pertenece a la institución, situando al paisano o civil que es víctima del delito y de las violaciones a sus derechos fundamentales en una posición desventajosa.

Por todo lo anterior, se hace indispensable que tanto en la redacción del artículo 13 constitucional como en lo establecido por el artículo 57 del Código de Justicia Militar, se delimite el ámbito de acción de los órganos de justicia castrense a delitos exclusivamente contra la disciplina militar, estableciendo la prohibición de que estos conozcan de delitos comunes o que impliquen graves violaciones a los derechos humanos o al derecho humanitario.

La clarificación en la redacción de estos preceptos impediría a su vez que los órganos judiciales realicen interpretaciones erróneas como ha sucedido en los juicios de amparo que se han presentado ante los juzgados federales al reclamar la incompetencia militar para investigar delitos cometidos por miembros del ejército y que en su gran mayoría, han sido declarados notoriamente improcedentes.

Para evitar que el Poder Judicial Federal justifique las violaciones derivadas de la jurisdicción militar es preciso reformar los preceptos mencionados para evitar crear confusiones y dudas que generen interpretaciones judiciales contrarias a los derechos humanos fundamentales.

De igual manera, esta propuesta tiene como objetivo hacer efectiva la limitación establecida en el artículo 129 constitucional, que establece que en tiempos de paz, los órganos militares deben de permanecer en sus cuarteles y establecimientos oficiales.



Por lo antes expuesto, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 13 constitucional y derogar la fracción II y el último párrafo del artículo 57 del Código de Justicia Militar.**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los *órganos de justicia militar* en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército, *ni en la investigación y sanción de delitos del orden común o que impliquen graves violaciones a los derechos humanos o al derecho humanitario*. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

**Artículo Segundo.** Se deroga la fracción II y el último párrafo del artículo 57 del Código de Justicia Militar para quedar como sigue:

Artículo 57.-Son delitos contra la disciplina militar:

I.- Los especificados en el libro segundo de este código;

II. *Se deroga.*

**Transitorio**

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

Dado en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a los 23 días del mes de marzo de 2004.

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1461-II,  
martes 23 de marzo de 2004.**

**DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENVIADA  
POR EL EJECUTIVO FEDERAL**

México, DF, a 22 de marzo de 2004.

**CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
Presentes**

Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente envío a ustedes la iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento que el propio primer magistrado de la nación propone por el digno conducto de ustedes.

Sin más por el momento, les reitero la seguridad de mi consideración.

Atentamente

Lic. M. Humberto Aguilar Coronado (rúbrica)

Subsecretario de Enlace Legislativo

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
Presente**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar la presente iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas

disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

Las transformaciones en la realidad política de México, que han llevado a la democracia, son el resultado del largo y decidido esfuerzo de la ciudadanía y los partidos políticos quienes, de 1977 a 1996, construyeron condiciones de competitividad, equidad y control jurisdiccional reconocidos por todos los actores políticos como plenamente democráticos.

No obstante, cualquier sistema requiere de adecuaciones periódicas a la realidad política en su marco jurídico. En este sentido es oportuno revisar tres objetivos: mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas, reducir el costo de la democracia y generar condiciones que incentiven el diálogo y la concreción de acuerdos. Nuevamente, como hace casi tres décadas, la realidad social demanda ajustes que incrementen la confianza ciudadana en el sistema y que permitan superar los vacíos legales que hoy son motivo de justas críticas e inconformidad.

Con este ánimo, y convencido de la necesidad de impulsar desde el Ejecutivo Federal las reformas al sistema electoral que permitan instrumentar nuevas reglas para la competencia de partidos políticos, presento ante esta soberanía la iniciativa para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se incorporan la mayoría de las demandas de la ciudadanía en la materia.

### **1. Mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas**

Todo sistema democrático basa su actuación en la transparencia de su gestión y en la rendición de cuentas. Consciente de ello, la presente administración presentó una iniciativa, impulsó y promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Sin embargo, no basta la transparencia en la gestión. Es necesario, también, generar incentivos legales para que todo acto público esté sujeto a la responsabilidad que le es inherente. Es una exigencia social transparentar el manejo de los recursos que los ciudadanos, a través de sus contribuciones, aportan para las actividades de los partidos y el desarrollo de las campañas.

Por lo anterior, se propone definir y establecer reglas básicas para las precampañas; fijar procedimientos claros para la entrega al Estado de los bienes de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales que hubieren perdido su registro; fortalecer la capacidad de fiscalización del Instituto Federal Electoral y de los órganos electorales locales, así como regular la publicidad y la propaganda pública en los tres órdenes de gobierno durante los procesos electorales.

Actualmente, la legislación electoral no regula las precampañas. Ello ha generado un amplio debate en torno a las facultades que al respecto tiene el Instituto Federal Electoral.

En consecuencia, se propone que la Ley Fundamental establezca que las precampañas sólo podrán realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos y que su duración no se extienda más allá de la mitad del plazo que se contempla para el desarrollo de las campañas. Igualmente, se definen los mecanismos para que los partidos políticos rindan cuentas a la autoridad electoral, de tal forma que se sigan los mismos principios establecidos para las campañas. El Instituto Federal Electoral hará cumplir la normatividad en la materia, para garantizar que estos actos se conduzcan de manera transparente y dentro de los cauces legales. Por ello, se pretende que la ley sancione a los partidos políticos y a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular fuera de los procesos internos de selección.

Por otra parte, no existen hoy disposiciones que obliguen a los partidos políticos o agrupaciones políticas nacionales que pierdan su registro, a rendir cuentas de los

bienes y recursos que poseen. De esta forma, se carece de solución sobre su destino en este supuesto.

Por lo anterior, y dado que nuestra Constitución señala que estas organizaciones políticas son entidades de interés público, se propone incluir en el artículo 41 la sujeción de los partidos políticos a los principios de transparencia que se aplican para el Poder Público, así como la obligación de que los partidos y agrupaciones políticas que pierdan su registro entreguen al patrimonio de la Federación sus bienes y remanentes.

Adicionalmente, en las actuales circunstancias, la autoridad electoral no cuenta con facultades suficientes para cumplir con sus funciones fiscalizadoras o para asegurar la transparencia y legalidad en el manejo de los recursos con los que cuentan los partidos y las agrupaciones políticas nacionales.

En consecuencia, se propone establecer la obligación de las autoridades e instituciones financieras, así como de personas físicas y morales, de proporcionar toda la información y documentación que tengan en su poder y que les sea requerida por el Instituto en su carácter de autoridad fiscalizadora. De esta manera, la autoridad electoral estará en aptitud de conocer los montos y el destino final de los recursos efectivamente erogados por las instituciones políticas. También se fijan criterios para la reserva que deberán guardar los servidores públicos del Instituto Federal Electoral respecto de la información que reciban.

El sistema jurídico electoral no contempla la capacidad del Instituto Federal Electoral para regular lo relativo a la propaganda gubernamental. Esta ha sido una demanda concurrente desde 1994, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral firmó un acuerdo por el que se formularon exhortaciones y recomendaciones a los medios de comunicación -y en particular a los noticieros de radio y televisión- respecto a la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos. Además, el tema ha resurgido en cada proceso electoral.

El Ejecutivo Federal tiene plena conciencia del intenso debate que se ha generado por la propaganda que las autoridades difunden por su obra en los días previos a la jornada electoral. Se tiene claro que tanto los actores políticos, como la ciudadanía en general, perciben que esta acción genera condiciones de inequidad en los procesos e introduce innecesarios elementos de conflicto. Ante los riesgos que plantea esta situación, es un acto de responsabilidad y congruencia con los postulados que inspiran al Gobierno a mi cargo tomar la iniciativa para introducir los cambios pertinentes.

Por lo tanto, se propone que las autoridades se abstengan de hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública, treinta días antes del día de la jornada electoral, salvo lo relativo a los programas de protección civil derivados de una eventualidad o presencia de condiciones de riesgo a la población. Durante estos treinta días, corresponderá únicamente al Instituto Federal Electoral la promoción de la participación ciudadana.

Con el fin de lograr transparencia y austeridad en la competencia electoral a nivel de las entidades federativas, se propone incorporar en la Constitución la obligación, a cargo de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de prever en su legislación electoral disposiciones relativas a la capacidad de fiscalización de las autoridades electorales locales, la entrega del patrimonio de las organizaciones políticas al Estado tras la pérdida de su registro, la definición de reglas básicas para las precampañas, y la regulación de publicidad y propaganda gubernamental.

## **2. Reducir el costo de la democracia**

El financiamiento público para los partidos políticos tiene por objeto el sostenimiento de sus funciones como entidades de interés público. De esta forma, pretende crear las mejores condiciones para que ellos compitan en un contexto de equidad y tengan, a la vez, la capacidad de promover la cultura política y el debate nacional de los temas fundamentales. Éste ha sido uno de los principales temas

que motivaron las reformas electorales de 1977 a 1996, cuando se pasó de la virtual ausencia de criterios para su asignación, a un sistema en el que predomina el financiamiento público sobre el privado y se distribuye el primero a partir de una regla de equidad.

Además del que se otorga para actividades específicas de los partidos políticos, la ley contempla dos tipos de financiamiento público: el que se destina para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y el que se destina para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Las reformas a nuestra legislación electoral han generado un sistema competitivo y, sobre todo, confiable. Sin embargo, también se debe reconocer su enorme costo: 3,197.3 millones de pesos en 2000. Por ello, el Estado se ve obligado a sacrificar una parte importante de su presupuesto, que podría destinarse a fines de desarrollo social. Por otra parte, también es tiempo de simplificar las fórmulas de asignación de financiamiento público y de darles estabilidad a lo largo del tiempo.

Las democracias consolidadas han demostrado que pueden reducir sus costos a través de campañas más cortas, mejores sistemas de fiscalización y fórmulas más justas de asignación de recursos.

Hoy en día, la democracia electoral se ha consolidado y, por esa razón, deben revisarse las medidas que se concibieron para hacerla posible, principalmente en cuanto a financiamiento con recursos públicos. Los procesos y las campañas electorales deben y pueden ser más económicas. Es momento de concentrar los recursos para el desarrollo social. No es concebible un sistema democrático con grandes carencias y desigualdades, que destine a los partidos políticos y a sus campañas el equivalente a una cuarta parte del presupuesto total para salud o una cuarta parte del presupuesto total para desarrollo social.



En las elecciones de 2000 para renovar la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, los partidos políticos contaron con 610 millones de dólares, que en su gran mayoría provinieron de financiamiento privado. Esto equivalía a 5,700 millones de pesos, considerando el tipo de cambio promedio en el 2000. Esta cifra se justifica para un país con casi tres veces la población de México y con un producto interno bruto mucho mayor.

En España, los partidos políticos con representación parlamentaria se repartieron en el mismo año un financiamiento total cercano a los 200 millones de euros por concepto de subvenciones públicas tanto para cubrir gastos ordinarios, como electorales. Estos recursos provinieron del gobierno central y de los gobiernos autónomos. Es decir, los partidos recibieron cerca de 2,000 millones de pesos.

En Alemania los partidos políticos reciben recursos estatales para financiar parte de las actividades que desarrollan, en virtud de la Ley Fundamental y de la Ley de Partidos. Estas asignaciones no deben superar el límite máximo absoluto de 125 millones de euros al año en conjunto. Los recursos se distribuyen en función del arraigo de los partidos en la sociedad, medido por su éxito en las elecciones al Parlamento Europeo, al Bundestag y a los parlamentos de los estados federados, por una parte, y por la suma de las aportaciones provenientes de los afiliados y donaciones percibidas anualmente por otra. Por cada voto válido obtenido, los partidos perciben la cantidad de 0.66 euros -y a partir de seis millones de votos, 0.51 euros-. Es decir, en Alemania los partidos políticos reciben actualmente 1,437 millones de pesos, considerando un tipo de cambio de alrededor de 11.5 pesos por euro en 2003.

Las reformas que se proponen mantienen los principios de suficiencia, equidad y predominio de recursos públicos sobre privados, al tiempo que responden a la exigencia social de disminuir los costos de nuestra democracia. Lo que se busca es modificar la fórmula de asignación de financiamiento público para los partidos políticos, acortar las campañas electorales y definir las reglas básicas para las precampañas.

En consecuencia, se propone reformar la fracción II, inciso a) del artículo 41 constitucional, con objeto de introducir una nueva fórmula para calcular el monto del financiamiento público destinado a los partidos por concepto de actividades ordinarias, considerando un porcentaje del salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal en el último mes del año anterior y el número de ciudadanos que integran el padrón electoral.

En un año de elecciones intermedias como el 2003, en que únicamente se renovó la Cámara de Diputados, el financiamiento público representó una cantidad cercana al doble de lo que fue otorgado para el año 2000, en que se eligieron Presidente de la República y a los integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Así, mientras en el 2000 el monto total que recibieron los partidos fue de 3,581 millones de pesos, en el 2003 recibieron un total de 5,376 millones de pesos.

Dado lo anterior, se propone que, en la elección de Presidente de la República, el financiamiento público para las actividades de obtención del voto equivalga a una cantidad igual a las tres cuartas partes del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año. De manera similar, cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, equivaldrá al cincuenta por ciento del monto del financiamiento público para actividades ordinarias de ese año.

México tiene periodos de campañas excesivamente largos: entre ciento cuarenta y nueve y ciento setenta y tres días para el Presidente de la República. La extensión promedio de campañas en un conjunto de países con sistemas tanto presidenciales como parlamentarios es alrededor de sesenta días. El tiempo mínimo lo tienen España y Francia con 15 días, y el máximo Colombia, con 93.

Esta situación plantea tres grandes problemas: un fastidio por parte de la ciudadanía hacia las elecciones, un excesivo costo de las campañas y el agotamiento físico y en las propuestas de los partidos y candidatos.

Por lo anterior, se propone reformar el artículo 41 constitucional, de tal forma que las campañas de los candidatos a diputados y senadores duren hasta cuarenta y cinco días y las de Presidente de la República hasta noventa días. Se propone también reducir a sesenta días los tiempos de campaña para gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y a treinta días los correspondientes a diputados locales, autoridades municipales y delegados.

Dentro de este mismo rubro, se espera que la definición de reglas básicas para las precampañas disminuya el costo de nuestra democracia, pues la reducción de su duración, la definición de topes de financiamiento y la consideración de las mismas para efectos financieros como parte de las campañas lleve a un gasto menor que el actual.

### **3. Generar condiciones que incentiven el diálogo y la concreción de acuerdos**

La democracia mexicana privilegia la competencia tanto para obtener el favor de la voluntad ciudadana, como para concretar en acciones de gobierno la visión que cada grupo político tiene del país. Aunque se ha logrado alcanzar condiciones aceptables para el proceso electoral, ello ha sido a costa de las condiciones existentes para el logro de acuerdos.

Las campañas electorales llevan a los partidos y candidatos a buscar posiciones y discursos que los diferencien para ganar el voto popular, lo cual le da valor y sentido a la democracia. Sin embargo, esta confrontación impide llegar a acuerdos. En consecuencia, entre más procesos electorales se tengan en un año, se dispondrá de menos tiempo para acordar y desahogar la agenda pública. Un sistema que obliga a sus partidos a estar compitiendo de manera recurrente,

acorta innecesariamente los tiempos de la negociación y socava las condiciones para formar mayorías y llegar a acuerdos.

México tiene uno de los calendarios electorales más desordenados de los sistemas presidenciales. Si se toman los seis años del mandato presidencial, se encuentra que el número anual de procesos electorales, repartidos en diversos meses, va de ocho en el año con menor número de elecciones a quince en el año con mayor número.

Por lo anterior la competencia electoral entre los partidos tiende a complicar, o incluso suspender los procesos de negociación y construcción de acuerdos entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso y el Poder Ejecutivo.

De esta forma, se propone adicionar un inciso j) a la fracción IV del artículo 116 con el objeto de que todas las elecciones locales se realicen el primer domingo de julio del año de la elección, conforme a los periodos constitucionales ya establecidos.

En la actualidad, nueve entidades federativas (Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora; y el Estado de México en lo que respecta a la elección de gobernador) han hecho coincidir sus calendarios electorales al que rige los comicios federales para aprovechar la infraestructura y los recursos humanos capacitados -como lo son los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos-, para no abrumar a la población con campañas electorales permanentes y, sobre todo, para generar espacios de tiempo que permitan a las autoridades electas gobernar por periodos lo más prolongado posible sin las fricciones y enfrentamientos políticos propios de las campañas electorales.

Esta propuesta pretende ampliar los tiempos que son propicios para el diálogo y la búsqueda de soluciones, que permitan gobernar de manera más eficaz para

resolver los problemas la sociedad, pues la razón última de la democracia es alcanzar el bien común.

Sin duda, una reforma de esta magnitud plantea retos para su instrumentación. Por lo tanto, en el artículo quinto transitorio se establece que las legislaturas locales deberán adecuar sus respectivas Constituciones a lo que ordena el presente Decreto a más tardar el último día de febrero de 2005. De esa forma, los procesos electorales del presente año no tendrán problemas en los plazos que tienen tanto para sus comicios como para la toma de posesión de las autoridades electas. Asimismo, se hace necesario presentar iniciativas de modificación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al Código Penal Federal, así como a un buen número de leyes secundarias en materia financiera, fiscal y fiduciaria.

El acortamiento de las campañas, por otra parte, contribuirá a generar mayores tiempos para la negociación de la agenda pública y la obtención de acuerdos. También la reglamentación sobre la publicidad y propaganda gubernamental, descrito en líneas anteriores, generará mejores bases para el acuerdo entre los grupos políticos y disminuirá los riesgos de conflictos postelectorales.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración del Poder Revisor de la Constitución, por conducto de esa Honorable Asamblea, la presente iniciativa de

## **DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman los artículos 41, fracciones II y III; 116, fracción IV, inciso h); y 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción IV, inciso f); se adicionan los incisos j), k), l) y m) y tres párrafos finales a la fracción IV del artículo 116; y las actuales fracciones III y IV del artículo 41 se recorren para quedar como fracciones IV y V del mismo artículo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

## "Artículo 41. ...

...

I. ...

**II.** La duración de las campañas electorales se sujetará a los siguientes plazos:

a) Para Diputados Federales y Senadores, hasta cuarenta y cinco días, y

b) Para Presidente de la República, hasta noventa días.

Todas las campañas electorales concluirán tres días antes de la jornada correspondiente. La ley contemplará sanciones para los partidos y candidatos que realicen campañas fuera de los tiempos señalados.

Los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajustarán a la legislación electoral, a sus normas internas registradas ante el Instituto Federal Electoral y a los principios establecidos para las campañas. Las precampañas sólo podrán realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos. La ley sancionará a los partidos políticos y a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular fuera de los procesos internos de selección.

La ley regulará la forma de reportar a la autoridad los gastos erogados en los procesos internos de selección de candidatos. Las precampañas en ningún caso podrán exceder la mitad del plazo previsto para la duración de las campañas.

**III.** La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que

establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, considerando el porcentaje que señale la ley del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal en el último mes del año anterior y el número de ciudadanos que integran el padrón electoral. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con la señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales equivaldrá, tratándose de la elección de Presidente de la República y de la renovación de ambas cámaras del Congreso de la Unión, a una cantidad igual a las tres cuartas partes del monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año. Cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, equivaldrá a la mitad del monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido para actividades ordinarias en ese año;

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; 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.

El financiamiento público para los partidos políticos tiene por objeto el sostenimiento de sus funciones como entidades de interés público. En caso de que algún partido político o agrupación política pierda su registro, sus bienes y remanentes pasarán al patrimonio de la Federación, en los términos que determine la ley. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas se sujetarán a las disposiciones que en materia de transparencia establezca la ley;

d) El Instituto Federal Electoral tendrá las atribuciones necesarias para fiscalizar e investigar el origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales. En ejercicio de esta facultad, las autoridades, las instituciones financieras y todas las personas físicas y morales estarán obligadas a rendir informes y a otorgar la documentación que esté en su poder y que les sea requerida por dicho Instituto a través de su Consejero Presidente. Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral deberán guardar reserva sobre el contenido de la información que reciban en cumplimiento de esta facultad. El Instituto únicamente dará a conocer la resolución correspondiente. La contravención a esta disposición será sancionada penalmente, y



e) Las autoridades se abstendrán de hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública, treinta días antes del día de la jornada electoral, salvo lo relativo a los programas de protección civil derivados de una eventualidad o presencia de condiciones de riesgo a la población. Durante estos treinta días, corresponde únicamente al Instituto Federal Electoral la promoción de la participación ciudadana.

IV. y V. ...

**Artículo 116. ...**

...

**I. a III. ...**

IV. ...

a) a g) ...

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan 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 los partidos políticos y se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) ...

j) La jornada electoral ordinaria se celebre el primer domingo de julio del año de la elección;

k) Las autoridades locales puedan solicitar, a través del Instituto Federal Electoral, la información y documentación necesaria para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas

que reciban financiamiento público. El Instituto Federal Electoral tramitará sin demora las solicitudes que le sean presentadas, y las autoridades, las instituciones financieras y todas las personas físicas y morales estarán obligadas a brindar la información y documentación que les sea requerida en los términos del presente artículo.

Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de las autoridades electorales locales deberán guardar reserva sobre el contenido de la información que reciban en cumplimiento de esta facultad. En cualquier caso, únicamente se dará a conocer la resolución correspondiente. La contravención a esta disposición será sancionada penalmente;

l) La duración de las campañas electorales locales se sujete a los siguientes plazos: hasta sesenta días para gobernador y hasta treinta días para diputados locales y ayuntamientos, y

m) Los bienes y remanentes de los partidos políticos y agrupaciones políticas que pierdan su registro pasarán al patrimonio del Estado, en los términos que determine la ley.

Los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajustarán a la legislación electoral local, a sus normas internas registradas ante los órganos electorales locales y a los principios establecidos para las campañas. Las precampañas sólo podrán realizarse dentro de los procesos internos de selección de candidatos. La ley sancionará a los partidos políticos y a los ciudadanos que realicen actividades de proselitismo para lograr el registro como candidatos a puestos de elección popular fuera de los procesos internos de selección.

La ley regulará la forma de reportar a la autoridad los gastos erogados en los procesos internos de selección. Las precampañas en ningún caso

podrán exceder la mitad del plazo previsto para la duración de las campañas.

Las autoridades estatales y municipales se abstendrán de hacer publicidad y propaganda, por cualquier medio, en materia de gestión y obra pública, treinta días antes del día de la jornada electoral, salvo lo relativo a los programas de protección civil derivados de una eventualidad o presencia de condiciones de riesgo a la población. Durante estos treinta días, corresponde únicamente a los órganos electorales la promoción de la participación ciudadana;

V. a VI. ...

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

A. y B. ...

C. ...

**BASE PRIMERA.- ...**

I. a IV. ...

V. ...

a) a e) ...

f) Expedir las disposiciones que rijan los procesos internos de selección de candidatos y las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales se ajustarán a los principios establecidos en la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) a o) ...

#### **BASE SEGUNDA a BASE QUINTA ...**

**D. a G. ..."**

#### **TRANSITORIOS**

**Primero.-** El presente Decreto entrará en vigor el primero de enero de 2005. Las disposiciones relativas al financiamiento público previstas en el artículo 41, fracción III, incisos a) y b) se aplicarán por primera vez en el cálculo del financiamiento correspondiente al año 2006.

**Segundo.-** Los procesos electorales que se celebren antes de la entrada en vigor del presente Decreto, se sujetarán a la legislación electoral vigente.

**Tercero.-** El Congreso de la Unión deberá adecuar las leyes federales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para que se ajusten a lo dispuesto por el presente Decreto, en un plazo no mayor a seis meses a partir de su entrada en vigor.

**Cuarto.-** Las Legislaturas locales deberán adecuar sus respectivas Constituciones a lo que ordena el presente Decreto a más tardar el último día de febrero de 2005. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal dispondrá del mismo plazo para adecuar la legislación electoral del Distrito Federal.

**Quinto.-** En el decreto de reforma con el que se adecuen sus respectivos órdenes jurídicos, el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales incluirán los artículos transitorios necesarios para ajustar, por única ocasión, el periodo de duración del gobernador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los diputados, de los integrantes de los ayuntamientos y de los delegados salientes, con el objeto de que los siguientes sean electos de acuerdo a lo establecido por el presente Decreto.

Reitero a Usted la seguridad de mi consideración.

Dado en la Residencia Oficial del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de marzo de dos mil cuatro.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos  
Vicente Fox Quesada (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1461-II,  
martes 23 de marzo de 2004.**

**QUE REFORMA LOS ARTICULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MANUEL CAMACHO SOLIS Y EMILIO ZEBADUA GONZALEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, Y JOSE ALBERTO AGUILAR IÑARRITU, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los suscritos diputados federales, de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reducción del financiamiento público para los partidos políticos y la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, la cual se fundamenta y motiva bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

El sistema de financiamiento predominantemente público a los partidos políticos y campañas que se adoptó a partir de las reformas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996, ha contribuido a mejorar la organización, competitividad y transparencia de las elecciones. La mejor prueba de ello es la aceptación de los resultados por los partidos políticos, los ciudadanos y la opinión pública.

No obstante los avances registrados y reconocidos, en los tres procesos electorales que bajo su amparo se han realizado (las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003), se han podido comprobar deficiencias que hay que corregir con urgencia para legitimar a la política y aumentar la participación de los ciudadanos. Es necesaria una nueva reforma electoral que contribuya a consolidar una democracia con altos niveles de participación, legitimidad y efectividad.

En los últimos procesos electorales se ha podido observar que, aún con los avances, por la vía de las precampañas, se hicieron gastos enormes que condicionaron todo el proceso y expusieron la autonomía de las decisiones políticas. Que los procesos de selección de candidatos se prestaron a la utilización de métodos arcaicos y resultaron a tal punto inicuos y onerosos que debilitaron a los partidos al momento de la competencia electoral. Que el dinero se volvió un factor determinante de los resultados y que la competencia pasó a descansar crecientemente en la publicidad comercial, dejando de lado el debate político y el reconocimiento de los posicionamientos de los candidatos. Que como ha quedado establecido con posterioridad, en lo que toca al financiamiento de las campañas, se utilizaron recursos fuera de lo que se establece la ley.

Pero aun sin considerar los casos de violaciones a la ley, en lo que toca al financiamiento de las campañas, la competencia para la selección de los candidatos, los márgenes estrechos entre la primera y segunda fuerza en prácticamente todas las elecciones federales y locales, la duración de las campañas y el alto costo de la publicidad comercial en la televisión y la radio, han llevado a un verdadero círculo vicioso. Para ganar se depende enteramente de la publicidad y no hay dinero que alcance. Se acude a financiamientos privados que comprometen la futura autonomía de los gobernantes, donde al final la capacidad y el contenido de las decisiones públicas queda en manos de intereses privados que, incluso, pueden ser ilegales o contrarios al interés nacional, y se cae entonces en una paradoja: lo que la norma prohíbe para las campañas es precisamente lo que se viola en las precampañas, como el financiamiento privado

por encima de los límites, la utilización de dinero ilícito o la compra literal de candidatos. Existe un marco de anarquía para las precampañas que alienta las peores prácticas.

El alto costo de la política y los aún insuficientes controles al financiamiento requieren de una nueva reforma electoral que se guíe bajo los principios de austeridad, equidad, protección del interés público, transparencia y prevención de la corrupción y fortalecimiento de las prácticas democráticas y la rendición de cuentas en la vida de los partidos políticos.

Como parte de la nueva reforma electoral que reduzca el costo de la competencia y mejore las condiciones de la competencia, es indispensable revisar la fórmula de financiamiento a los partidos políticos, en particular la fórmula para la asignación del financiamiento público de los partidos políticos para que se considere únicamente el número de diputados de mayoría, y de los senadores de mayoría y primera minoría a elegir. Este cambio representaría por sí mismo una reducción por este concepto de 40% del financiamiento y del 25% para el segundo caso. Se trata de reducciones significativas que obligarán a rediseñar las campañas, pero que forman parte de una reforma electoral amplia contenida en el DECRETO por el que SE REFORMAN EL INCISO b), LAS FRACCIONES I, II, III, DEL INCISO c), y EL INCISO g), DEL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 27; EL INCISO t), DEL NUMERAL 1, DEL ARTICULO 38; EL NUMERAL 3, DEL ARTÍCULO 46; LOS NUMERALES 1, 2 Y 4, EL INCISO a), DEL NUMERAL 5, LOS NUMERALES 6, 7, 8, 9, 13 Y 14, DEL ARTÍCULO 48; EL INCISO a), DEL NUMERAL 2, LAS FRACCIONES II, III, V, VI, VII Y VIII, DEL INCISO a), DEL NUMERAL 7, DEL ARTÍCULO 49; LAS FRACCIONES I, II Y III, DEL INCISO b), DEL NUMERAL 7, DEL ARTICULO 49; LOS INCISOS h), i), j) Y k), DEL ARTÍCULO 49-B; EL ARTÍCULO 175; LOS INCISOS a), b), c), d) Y e), DEL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 177; LOS NUMERALES 2 Y 7, DEL ARTÍCULO 190; LOS NUMERALES 2 Y 3, DEL ARTÍCULO 272, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; LOS INCISOS i) y j),



DEL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 75; Y EL INCISO c), DEL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 76, DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN MATERIA ELECTORAL; EL ARTÍCULO 117, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO; ARTÍCULO 14, DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL; Y ADICIONAN EL NUMERAL 4, DEL ARTÍCULO 4; EL PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA FRACCIÓN IV, DEL INCISO c), DEL NUMERAL 1, Y LOS INCISOS h) E i), DE LA FRACCIÓN IV, DEL INCISO c), DEL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 27; LOS NUMERALES 14 Y 15, DEL ARTÍCULO 35; LOS INCISOS k), l) Y m), DEL ARTÍCULO 36; LOS INCISOS u), v), w), x), y) y z), DEL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 38; LAS FRACCIONES IX) Y X), DEL INCISO a), DEL NUMERAL 7, DEL ARTÍCULO 49; EL INCISO c), DEL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 49-A; LOS INCISOS l), m), n), o) Y p), DEL NUMERAL 2, Y UN NUMERAL 2-BIS, DEL ARTÍCULO 49-B; LA DENOMINACIÓN DEL CAPITULO I, DEL TÍTULO SEGUNDO, DEL LIBRO QUINTO; UN SEGUNDO PÁRRAFO AL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 58; EL NUMERAL 4, DEL ARTÍCULO 67; LOS NUMERALES 3, 4, 5 Y 6, DEL ARTÍCULO 82; EL NUMERAL 4, DEL ARTÍCULO 264; LOS INCISOS h) E l), DEL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 269; LOS NUMERALES 3 Y 4, DEL ARTÍCULO 272; EL ARTÍCULO 273 Y EL ARTÍCULO 274, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; LOS INCISOS d) y e), DEL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 76; LOS INCISOS d) y e), DEL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; EL QUINTO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 69, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN; LA FRACCIÓN XII, DEL ARTÍCULO 29, Y LA FRACCIÓN XXII, DEL ARTÍCULO 31, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Como parte de esa reforma electoral que busca contar el dinero que cuenta y reducir el costo de la política, se hace necesario distinguir el costo de una elección para presidente de la república, senadores y diputados federales, de una elección

intermedia donde sólo se elige a los diputados federales. Se considera que para una elección intermedia, el financiamiento público para las actividades mediante las cuáles se obtiene el voto debe reducirse en un 50%, correspondiente al monto del financiamiento público que recibe cada partido por actividades ordinarias en ese año.

Ambas reformas constitucionales para reducir el monto del financiamiento público y distinguir entre una elección donde se elige al Presidente de la República, a los senadores y a los diputados, de la elección intermedia que sólo comprende a la Cámara de Diputados, son indispensables para dar pleno sustento a la reforma electoral que reducirá el costo de la política, protegerá el interés público y transparentará la vida de los partidos y las actividades que realizan antes y durante las elecciones. Estas reformas han sido reclamadas por los ciudadanos que reclaman una mayor austeridad y transparencia en la utilización de los recursos públicos en la política.

Asimismo, para consolidar las tareas de fiscalización de la autoridad electoral, se propone adicionar un párrafo tercero al inciso "c" de la fracción segunda del artículo 41 constitucional, para que el Instituto Federal Electoral acuerde con las autoridades electorales locales mecanismos de coordinación para fiscalizar los recursos de los partidos políticos nacionales. Esta reforma se complementa con una adición de un inciso "j" a la fracción IV del artículo 116 constitucional. Para que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen que las autoridades electorales locales puedan acordar con el IFE los mecanismos de coordinación correspondientes. Estas adiciones vienen a llenar un vacío constitucional, pues actualmente no existen las bases para sumar los esfuerzos de las autoridades electorales locales y federales en sus responsabilidades de fiscalización.

Si las reformas anteriores lograron el objetivo de aumentar la confianza de los ciudadanos en las elecciones, la reforma actual debe legitimar la vida política y

asegurar la independencia de la autoridad de los intereses económicos. Esta reforma es parte central de la necesaria reforma del Estado.

En tal sentido, se propone reformar el inciso a) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que en la fórmula de asignación del financiamiento público de los partidos políticos se considere únicamente el número de diputados de mayoría, y los senadores de mayoría y primera minoría a elegir. Es decir, se excluye los candidatos de representación proporcional.

Asimismo, se reforma el inciso b) de la fracción II del artículo 41 constitucional y se adiciona un segundo párrafo al mismo, para que se reduzca en un 50% el financiamiento público en los procesos electorales intermedios, es decir, cuando sean sólo para renovar únicamente Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta asamblea el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Unico.** Se **reforman** los incisos a) y b), de la fracción II del artículo 41; se **adicionan** un segundo párrafo al inciso b) y un párrafo tercero al inciso c) de la fracción II del artículo 41; y un inciso j) a la fracción IV del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41. ...**

.....

I. ...

II. ...

...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el número de senadores **de mayoría y primera minoría** y diputados **de mayoría** a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, **en que se elija Presidente de la República y a las y los legisladores del Congreso de la Unión**, equivaldrá a una cantidad igual al monto de financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en este año.

**En el año de elección en el que se renueve únicamente a los integrantes de la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá al 50 por ciento del monto de financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.**

**El Instituto Federal Electoral acordará con las autoridades electorales locales los mecanismos de coordinación para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales en sus respectivos ámbitos de competencia.**

c) .....

El Instituto Federal Electoral acordará con las autoridades electorales locales los mecanismos de coordinación para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales en sus respectivos ámbitos de competencia.

Para efectos de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, el Instituto Federal Electoral también podrá solicitar a los órganos auditores de los congresos de la Federación o de las entidades federativas, así como a las contralorías adscritas al Poder Ejecutivo tanto de la Federación como de las entidades federativas, la realización de auditorías a dependencias del gobierno federal, estatal o municipal.

III. ....

...

IV. ...

**Artículo 116. ...**

**I. ....**

**II. ...**

.....

...

**III. ....**

**IV. ....**

**a) a i) ....**

**j) Las autoridades electorales locales acordarán con el Instituto Federal Electoral los mecanismos de coordinación para la fiscalización de los**

recursos de los partidos políticos nacionales, en sus respectivos ámbitos de competencia.

k) Cuando el Instituto Federal Electoral lo requiera, los órganos auditores de los congresos de la federación o de las entidades federativas, así como a las contralorías adscritas al Poder Ejecutivo tanto a la federación como de las entidades federativas, lleven a cabo auditorías a dependencias de los gobiernos federal, estatal, o municipal con el fin de coadyuvar a la investigación y fiscalización del origen y destino de los ingresos y egresos de los partidos y agrupaciones políticas con registro nacional.

V. ....

VI. ....

VII. ....

#### **Transitorios**

**Artículo 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 22 de marzo de 2004.

**Diputados:** Alberto Aguilar Iñárritu (rúbrica), Manuel Camacho Solís (rúbrica), Emilio Zebadúa González (rúbrica).

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1461-II,  
martes 23 de marzo de 2004.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL  
DIPUTADO FEDERICO BARBOSA GUTIERREZ, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito diputado, integrante del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta H. asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

A lo largo de 400 años, en América se sigue destruyendo la presencia del pasado. Podríamos hablar en nuestro tiempo de la existencia de dos clases de vandalismo: el que tiene lugar en los sitios u obras que carecen de protección; y, otro, el que se lleva a cabo cuando hay una protección mal orientada. Cualquiera de los dos surge de la ignorancia, siendo mucho peor el del segundo caso.

Fundamentos de nuestras nacionalidades, las que en líneas más o menos quebradas se remontan decenas de miles de años, las profundas raíces que son la historia van siendo destruidas irremediablemente por la incomprensión de su valor y nos compete salvar esas huellas de lo que se fue, razón y causa de lo que se es.

La vertiente esteticista ha causado daños terribles en el material arqueológico, puesto que su seleccionismo provoca un saqueo destructor a cambio de disponer de piezas que puedan tener algo que los otros no tengan, único. Y como el coleccionismo es un síntoma patológico, la angustia de tener algo que nadie tenga conlleva la proliferación del saqueo, el que se paga bien.

Al hablar de cultura y patrimonio cultural, lo que el hombre produce con su ingenio, agrupado en un acervo que transmite a las generaciones futuras, formando patrimonio común, son las claves para distinguir a un grupo social de cualquier otro. Una sociedad se identifica por su cultura, y la prueba objetiva de su individualidad es precisamente su patrimonio cultural. Protegerlo es cuidar los testimonios de su identidad.

El problema definido por la psicología contemporánea como crisis de la adolescencia, y que en términos socio-antropológicos sería la búsqueda de la conciencia de identidad, es patente en muchos episodios de la historia del hombre. Imposible sería intentar una numeración, ni siquiera de los casos más destacados, sólo haremos, pues, mención de algunos ejemplos aislados.

El término *patrimonio*, en su sentido legal, sirve para designar el conjunto de bienes que una persona física o moral recibe de sus antepasados. Lo encontramos en el derecho romano, pero el concepto de *patrimonio cultural* apareció como lógica consecuencia, cuando las ciencias sociales definieron la *cultura* como elemento esencial de identificación, indivisible e inalienable que el grupo social hereda a sus antepasados, con la obligación de conservarlo y acrecentarlo para transmitirlo a las siguientes generaciones.

Los valores intrínsecos, pretendidamente absolutos, universales, son siempre valores culturales... El supuesto patrimonio universal no es otra cosa que la selección de ciertos bienes de diversas culturas en función de criterios esencialmente occidentales. La cultura occidental dominante en México ha



incorporado estos mecanismos de selección y los ha aplicado en sus esfuerzos por constituirse en cultura nacional, única, homogénea y generalizada.

En México no sólo no se fundieron los patrimonios de los pueblos indios y los colonizadores europeos, sino que tampoco se crearon las circunstancias que permitieran el desarrollo de significados indirectos positivos de cada cultura en relación con las demás; es decir, no existió un principio de comprensión y aceptación que hiciera posible la valoración positiva de la cultura del otro. Al dotar de significados negativos el patrimonio cultural ajeno se impidió la constitución de un patrimonio que se percibiera común, por lo que en México se generó una divergencia que incide en el problema de su conservación, revaloración y aprovechamiento. Así, la tenue identificación de los objetos culturales dominantes sólo permite un endeble compromiso popular con la defensa del patrimonio nacional.

Su concepto de *rango de significación* busca entender la relación de las diferentes culturas con el patrimonio nacional. Las contradicciones entre grupos culturalmente diferenciados y el carácter impositivo y excluyente del proyecto dominante han obstaculizado la generalización de muchos elementos que se proponen como integrantes del patrimonio cultural de todos los mexicanos. De esta manera, el *rango de significación* común de los objetos culturales privilegiados como integrantes del patrimonio cultural nacional varía considerablemente.

¿Para qué sirve el patrimonio a los grupos dominados? ¿Cómo adquiere su carácter patrimonial cualquier elemento cultural local? Se les otorga en tanto sean necesarios para la reproducción social y cultural del pueblo que los sustenta como propios. En ese marco se filtran y jerarquizan los bienes del patrimonio heredado y se les confiere o no la calidad de bienes preservables, en función de la importancia que se les asigna en la memoria colectiva, y en la integración y continuidad de la cultura presente. De esta forma, la identificación de problemas y

el tipo de soluciones que cada grupo social plantea se generan a partir del patrimonio cultural que heredan y enriquecen constantemente.

La importancia que el Estado mexicano ha conferido a la preservación de los monumentos arqueológicos se expresó desde los inicios del siglo XIX, cuando apenas fundada la República se legisla prohibiendo la exportación de dichos bienes. A partir de entonces, los sucesivos gobiernos han reiterado las políticas de conservación de los monumentos, incluyendo atinadamente, además de los prehispánicos, los históricos y artísticos; aquéllos se han incorporado al orden normativo nacional en legislación diversa, como la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y su Reglamento, ambos en vigor.

Esta ley determina que son de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos artísticos e históricos y de las zonas de monumentos. Declara que son monumentos arqueológicos los bienes muebles e inmuebles producto de las culturas anteriores al establecimiento de la cultura hispánica en el territorio nacional, así como los restos paleontológicos, ya sea humanos o de flora y fauna. Asimismo, establece que los monumentos históricos son los bienes vinculados con la historia de la nación y son los inmuebles construidos entre los siglos XVI y XIX inclusive, y los muebles a ellos asociados.

La perspectiva histórica y política sobre el origen del patrimonio cultural y los proyectos del Estado nacional que, en sus diversas etapas, han definido las políticas de conservación del patrimonio arqueológico, asimismo, y desde ese punto de vista es necesario examinar las instituciones y la legislación vigentes. Haciendo un análisis de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas se pone de manifiesto la noción de patrimonio contenida en ella (conforme a la cual hay que defender todo), pues "todo" constituye un dato, cada elemento es parte esencial de una historia que se encuentra tras esa larga acumulación de datos.

Desde una perspectiva crítica y propositiva, pero siempre dentro del marco legal e institucional en vigor, analicemos las prioridades de la defensa del patrimonio arqueológico, la degradación y dignificación de las zonas arqueológicas en su relación con el turismo, y los desafíos de la conservación del patrimonio arqueológico y la modernización.

Partiendo de un punto de vista histórico, las concepciones actuales sobre zonas monumentales y de monumentos históricos establecen problemas para su preservación y conservación. Haciendo un recorrido por la historia de México para reflexionar sobre el origen de la noción y sobre la conservación del patrimonio arquitectónico y urbano del país. Así, es necesaria la formación del Estado-nación y la identidad cultural, el proceso de inclusión de los monumentos históricos al patrimonio cultural como parte del proyecto del Estado posrevolucionario, los monumentos históricos como patrimonio económico, la arquitectura y la ciudad como objetos culturales, la valoración del patrimonio cultural, la evolución de las formas de conservación, la pérdida y destrucción del patrimonio cultural, la protección del patrimonio arquitectónico y urbano, las instituciones para la conservación de los monumentos históricos, la conservación y la sociedad, y las perspectivas de desarrollo.

Para los que comparten este enfoque, el patrimonio cultural está formado por el acervo de los bienes culturales de una sociedad (que pueden ser tangibles o intangibles, y de origen propio o ajeno), en tanto sean necesarios para la reproducción social y cultural del pueblo que los sustenta como propios. Su valor patrimonial se establece por su relevancia en términos de la escala de valores de la cultura a que pertenecen. En este sentido, el patrimonio cultural resultará de una construcción social, selectiva y arbitraria sólo en la medida en que sea producto de interés de una cultura dominante por imponerse a otra, como sucede en los procesos coloniales, donde unos valores se imponen como universales, mientras se niegan y excluyen los de las culturas dominadas.

De ahí que en México no exista un patrimonio común a todos los mexicanos, sino diversos patrimonios pertenecientes a diferentes grupos sociales excluidos del proyecto cultural dominante. Lo que hay es un país caracterizado por diferencias culturales y desigualdades sociales, pretendidamente unificado por el proyecto cultural del grupo dominante colonizador, que busca construir una sola cultura nacional sustentada en la destrucción de las culturas particulares y en la imposición de sus propios valores considerados universales.

Una concepción de *patrimonio cultural* (impositivo, excluyente y pretendidamente común a todos) trae consigo dos tipos de problemas: la imposibilidad de una política de protección que abarque la totalidad de los objetos culturales que forman el patrimonio cultural real del país, y la imposibilidad de los diversos pueblos y grupos sociales para identificarse con los bienes culturales seleccionados como patrimonio nacional. Se propone hacer de la cultura y el patrimonio nacionales un campo de diálogo, de intercambio de experiencias, de conocimiento y reconocimiento mutuos entre grupos sociales y culturales diferentes (que no desiguales); es decir, propiciar que la cultura nacional sea el marco institucional e ideológico que haga posible el desarrollo de diversas culturas.

El reconocimiento de que en la cultura mexicana está presente un perenne combate de ideas y sombras, producto del choque entre las culturas mesoamericanas con la española, que concluyó con la siega de la cultura material e intelectual de Mesoamérica, y de que, pese a ello, están vigentes aún sistemas de pensamiento mesoamericanos, lo cual explicaría que el racionalismo no haya logrado constituirse como el paradigma intelectual de la cultura mexicana. Sin embargo, contienen su propia definición de *patrimonio* cuando amplían el concepto al trabajo intelectual. Este es el conjunto de pensamientos e ideas que hoy día confieren sentido a las afirmaciones, negaciones y controversias de las distintas culturas de la nación, lo que plantea la necesidad de explorar el recelo, la ambivalencia, la utilización instrumental de las ideas que han empleado los intereses diversos.

Con el fin de que los mexicanos nos reconciliemos con la producción intelectual, como paso necesario para erradicar visiones parciales y modelos excluyentes de la sociedad nacional, es imperante hacer un análisis de las ideas y discusiones que han dejado huella en las formas de pensar y de sentir de los mexicanos en la época mesoamericana, en los tiempos de la introducción de la ciencia europea, en el siglo XIX y en el XX (entre 1900 y 1950).

1. El patrimonio cultural no está constituido solamente por testimonios del pasado, majestuosas construcciones prehispánicas, coloniales, porfirianas o los objetos en desuso que se almacenan en los depósitos de colecciones de los museos, sino que incluye el "patrimonio vivo", el de las manifestaciones contemporáneas, tangibles e intangibles.
2. Dentro de los usos sociales actuales de los bienes producidos en el pasado, en su conservación y administración debe darse preferencia a satisfacer las necesidades de las mayorías.
3. Tanto los bienes producidos por las clases hegemónicas como todos los elaborados por los sectores subalternos son patrimonio cultural.

En el caso de México, dentro de los agentes que participan en la defensa, rescate, conservación/restauración, difusión y uso del patrimonio cultural sobresale el papel protagónico que el Estado ha desempeñado en la creación y el mantenimiento de museos y en la conservación del patrimonio en custodia, así como de los monumentos arqueológicos e históricos.

La historia de los pueblos se conoce a través de los vestigios que dejan de su existencia dentro de un territorio determinado, en un marco temporal específico, estos indicios pueden consistir en documentos en los cuales mediante dibujos, pinturas o jeroglíficos se asientan hechos, disposiciones legales, leyendas, etcétera. Respecto al estudio de las culturas prehispánicas, las más de las veces la historia no se conoce mediante documentos sino con otro tipo de materiales relacionados o elaborados por los pueblos de esa época, pudiendo ser construcciones, objetos de cerámica, instrumentos de trabajo, armas, obras artísticas o religiosas, artículos de uso doméstico, etcétera, pero no sólo las obras del hombre proporcionan información de índole histórica, también los restos

humanos, de la flora y la fauna pueden revelar cómo fueron las sociedades y los hombres en un marco espacio temporal definido.

La falta de control y vigilancia, la ignorancia y el desinterés, así como otros factores que han dificultado la aplicación de la legislación relativa, han propiciado la realización de múltiples excavaciones clandestinas y de un activo comercio, en todo caso ilegal, de monumentos arqueológicos, dando como resultado una constante salida de estos bienes hacia otros países, para enriquecimiento de museos y colecciones privadas en el extranjero, en beneficio de quienes se dedican a este ilícito tráfico y con grave menoscabo del patrimonio cultural de la nación.

Es lamentable que múltiples monumentos arqueológicos mexicanos, insustituibles y de excepcional valor artístico y científico se encuentren formando parte de museos y colecciones fuera del territorio nacional. Tal es el caso del penacho de Moctezuma, exhibiéndose en Viena, de la colección obtenida por el capitán Evans en la Isla de Sacrificios y trasladada a Inglaterra, de las piezas de oro y jade extraídas por Edward Herbert Thompson mediante el dragado del cenote de Chichén-Itzá, del conjunto de monumentos arqueológicos que John Huston posee en Irlanda, de la colección Bliss y de muchas otras colecciones oficiales y privadas que se encuentran en Estados Unidos y Europa.

Lo anterior, por lo que se refiere a monumentos y zonas arqueológicas, que cuantitativamente constituyen la mayor parte de nuestro acervo cultural, pero no debemos olvidar la sumamente importante y bella producción de arte litúrgico que se generó en la época colonial y el cual ha sido objeto de intenso saqueo; pinturas, marfiles, objetos para el culto, ornatos de figuras religiosas, libros, documentos y múltiples objetos han desaparecido de diversos lugares, principalmente iglesias, tanto en los estados de la República como en la capital, incluidas las catedrales de México y de Puebla.

La investigación y protección del patrimonio cultural de cada país se fundamentan en el género de constitución política que lo rige, en lo que toca a su concepto de *propiedad*, pues de él depende su defensa, explotación y hasta destrucción. El concepto del pasado es variable y es el resultado de distintas corrientes filosóficas y científicas a través del tiempo, igual que de las políticas que instrumentan los gobiernos en relación con el estudio, conservación y protección de su pasado, de su patrimonio cultural.

Así, en México el patrimonio cultural es un monopolio del Estado, con los pros y los contras que ello conlleva, y debemos entender por *patrimonio cultural* todo lo relacionado con los bienes tangibles e intangibles de una sociedad. Como es bien sabido, el Estado mexicano ejerce este monopolio a través del INAH y sus dependencias.

Históricamente, en México y como consecuencia de la conquista y colonización, culturas disímiles establecieron una relación mutua, que redundó en lógicas transformaciones.

En esta rápida y sin duda incompleta revisión de lo hecho en relación con su patrimonio cultural, sobre todo el arqueológico, vemos lo importante que ha sido desde la época colonial y lo significativo que, a mi manera de ver, sea un monopolio del Estado, no obstante por ello esté sujeto a decisiones del gobierno en turno, el federal, de los estatales y a veces hasta de los municipales, no siempre acertadas.

La historia de México se remonta a más de 30,000 años, aunque se considera que las investigaciones arqueológicas prioritarias deben realizarse sólo en zonas monumentales, las que pueden ser visitadas por un turismo que ingrese divisas en el país, y no para estudiar a fondo nuestra historia. No me opongo en lo más mínimo al turismo, es una fuente de ingresos que debe encauzarse eficientemente. Lo que considero urgente es desarrollar una adecuada organización, una coordinación eficiente de las investigaciones arqueológicas que

responda a una política planificada, con claros objetivos, no sólo con miras al turismo. Los proyectos de investigación arqueológica deben integrar tanto la reconstrucción de las estructuras y su mejor conservación como la construcción y el mantenimiento de obras de infraestructura para su mejor conservación. No olvidemos que un sitio arqueológico abierto al público requiere un mantenimiento continuo; la erosión causada por el turismo es considerable, por lo que tendrá que capacitarse personal para el mantenimiento de las zonas arqueológicas.

Considero que los mexicanos debemos tener respeto por ese pasado, una conciencia sólida, clara de lo que somos y hemos sido a través de más de 30,000 años.

El tema por tratar es muy amplio, por lo cual los programas para su protección, estudio, rescate y salvamento no deben estar sujetos a factores gubernamentales cambiantes, en ocasiones hasta los caprichos de algunos gobernantes. Ese es uno de los inconvenientes de que la arqueología sea un monopolio de Estado, aunque sigo sosteniendo que, a través de la historia, ello ha sido positivo, ya que poner nuestra arqueología en manos de la iniciativa privada sería un gran error que las generaciones futuras nos reprocharían. Es imperativa una reorganización total, amplia, racional, de la investigación arqueológica en México y, sobre todo, con la ética y mística que estas investigaciones requieren. Dentro de esta reorganización, los proyectos que los extranjeros realicen en México deberán ser estrictamente controlados, y no debe permitirse, como ya ha sucedido, que realicen la destrucción irremediable de los materiales que forman nuestra prehistoria, nuestra historia que fundamenta y da razón a lo mexicano.

A partir del análisis de la cultura, el patrimonio cultural puede ser caracterizado como el concepto que integra los bienes culturales creados por las comunidades humanas. En nuestra propuesta de análisis, sumamos a esta noción del patrimonio cultural otra dimensión imbricada en el tejido cultural: el simbolismo. Pues todo lo social es simbólico y todo lo simbólico es ético.



En ese sentido, el patrimonio cultural se refiere a una profunda complejidad epistemológica por las dimensiones valorativas que lo constituyen. En el nivel más superficial de su análisis, nos encontramos con una multiplicidad de significados bastante complejos y característicos: la polisemia.

Tal vez debido al provincialismo de las disciplinas científicas que lo estudian y que encuentra en el patrimonio cultural una parcela de su dominio profesional, éste surge como un ámbito de estudio legítimo para las ciencias sociales apenas en el siglo XIX. El estudio y análisis del patrimonio cultural por la antropología mexicana han seguido un rumbo simultáneo, atendiendo a los contenidos y la extensión del dominio que abarcan los bienes culturales de la nación. En este sentido, el patrimonio cultural ha desempeñado un papel político e ideológico central en la construcción de la identidad y el carácter nacional.

El patrimonio cultural y la soberanía son nociones que se entrelazan en la historia y, en particular, en la historia nacional, se retroalimentan y son elevadas a valores ideológicos y políticos, por los cuales se han constituido en los pilares sustantivos y continentes del nacionalismo mexicano. De ahí que el menor esbozo de agravio o afectación contra el patrimonio cultural de la nación se traduzca en atentado contra una de las fibras más sensibles de la sociedad: el nacionalismo mexicano.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la siguiente

### **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Unico.** Se adiciona un párrafo noveno al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se recorren los posteriores, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 27. ...**

...

...

...

El patrimonio cultural mexicano, formado por los monumentos y las zonas arqueológicas, artísticos e históricos, así como por las diversas expresiones artísticas y culturales tangibles e intangibles, será considerado propiedad de la nación. El Estado en todo momento hará lo conducente para rescatarlo, protegerlo, preservarlo y conservarlo en beneficio del pueblo de México.

Dip. Federico Barbosa Gutiérrez (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1462, miércoles 24 de marzo de 2004

QUE REFORMA LA FRACCION V DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y ADICIONA LA FRACCION II DEL ARTICULO 170 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PARA MODIFICAR LOS PERIODOS PRE Y POSNATAL, A EFECTO DE QUE LAS MADRES DISFRUTEN DE MAYOR TIEMPO CON SUS HIJOS RECIEN NACIDOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARIA DEL CARMEN MENDOZA FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL MARTES 23 DE MARZO DE 2004

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, a través de su diputada la C. María del Carmen Mendoza Flores y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto, bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El Partido Acción Nacional a lo largo de su historia ha tenido como una de sus principales preocupaciones el desarrollo de la mujer en los distintos ámbitos, así en el económico, político, cultural y social, propugnando por que las leyes sean cada vez más acordes con la realidad que vivimos en donde la mujer juega un papel ganado a base de esfuerzos, pues no se nos ha obsequiado nada, por el contrario se ha sufrido discriminaciones y un trato desigual, pese a que la Constitución Mexicana otorga igualdad al hombre y a la mujer.

Con esta óptica, los diputados integrantes del grupo parlamentario de Acción Nacional hemos presentado diversas iniciativas tendientes a promover e

implementar acciones que fomenten el desarrollo de la mujer en el ámbito laboral evitando la discriminación de la que muchas veces es objeto, así la presente iniciativa perfecciona un derecho materno ya existente que es el periodo pre y posnatal, y tiene su antecedente en la iniciativa presentada por la Diputada María Elena Alvarez Vicencio.

En la legislación laboral vigente se contempla el apoyo a la mujer en los aspectos relacionados con su maternidad, otorgándole un periodo pre y posparto de seis semanas, respectivamente, con percepción íntegra de su salario.

Ahora gracias a los avances médicos es posible hacer un diagnóstico preciso y saber si una mujer goza de salud física y emocional necesarias para seguir trabajando días antes de que ocurra el parto, por lo que en muchas ocasiones las seis semanas que disfruta antes de que ocurra el parto no se utilizan en su totalidad por lo que ésta iniciativa busca que las futuras madres puedan transferir semanas de incapacidad para después del parto, beneficiándose tanto la madre como su hijo, ya que esto permite una mayor integración entre ellos, al tener mayor tiempo de disfrute del periodo de incapacidad posparto lo que contribuye al mejor desarrollo físico, psicológico y emocional de ambos, logrando, también, una mayor seguridad y confianza en los niños.

Así, en los casos que la mujer embarazada presente buenas condiciones de salud y pueda trabajar, incluso hasta dos semana antes del parto sin perjuicio de ella ni del producto y con el respaldo médico institucional, resulta totalmente conveniente el poder transferir los días laborados de preparto para ampliar el periodo después del evento, situación que de hecho ya se hace en diversas empresas.

Bajo esta premisa es que ahora se presenta la siguiente

**Iniciativa de decreto que reforma la fracción V del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 170, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo**

**Primero.- Se reforma el párrafo quinto del artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 123. ...**

**Apartado A**

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. **A solicitud expresa de la trabajadora, previa autorización escrita del médico que cuide de su embarazo y según convenga a sus intereses familiares, ella podrá transferir, hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo;**

VI. a XXXI.- .....

**Segundo.- Se reforma el artículo 170, en la fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:**

**Artículo 170.- Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:**

I. ...

II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis semanas posteriores al parto. **A solicitud expresa de la trabajadora, previa autorización escrita del médico que cuide de su embarazo y según convenga a sus intereses familiares, ella podrá transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo.**

III. a VII. ...

## **Transitorio**

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

México, DF, a 23 de marzo de 2004.

**Diputados:** María del Carmen Mendoza Flores (rúbrica); Concepción Cruz García (rúbrica); Guillermo Tamborrel Suárez (rúbrica); Sergio Alvarez Mata (rúbrica); Tomás Trueba Gracián (rúbrica); Roberto Colín Gamboa (rúbrica); Lorena Torres Ramos (rúbrica); Evangelina Pérez Zaragoza (rúbrica); María del Carmen Escudero Fabre (rúbrica); Yleana Baeza Estrella (rúbrica); Angélica Ramírez Luna (rúbrica); Patricia Garduño Morales (rúbrica); Sheyla Aragón Cortés (rúbrica); Francisco Xavier Salazar Diez de Sollano (rúbrica); Israel Gallardo Sevilla (rúbrica); José Luis Treviño Rodríguez (rúbrica); Alberto Urcino Méndez Gálvez (rúbrica); Marisol Urrea Camarena (rúbrica); Patricia Flores Fuentes (rúbrica); Margarita Zavala Gómez (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Trabajo y Previsión Social. Marzo 23 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1462, miércoles 24 de marzo de 2004

QUE REFORMA LA FRACCION V DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y ADICIONA LA FRACCION VIII DEL ARTICULO 170 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A FIN DE ESTABLECER UN PERIODO DE DESCANSO PARA LAS TRABAJADORAS QUE ADOPTEN A MENORES DE EDAD, PRESENTADA POR LA DIPUTADA PATRICIA FLORES FUENTES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL MARTES 23 DE MARZO DE 2004

En ejercicio de la facultad otorgada por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo previsto en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presento ante el Pleno de esta honorable asamblea iniciativa de decreto que reforma la fracción V del artículo 123 constitucional y adiciona la fracción VIII del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, fundamentándola en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Si bien es cierto que en los artículos 123 constitucional y 170 de la Ley Federal del Trabajo son reconocidos los derechos de la mujer durante el embarazo manifestándose los cuidados durante la gestación, parto y posparto, es evidente que no se han incluido las diversas formas en las cuales las mujeres adquieren responsabilidades familiares, como es el caso de la adopción, entre otros.

En México hay alto grado de mujeres con infertilidad o imposibilidad de concepción, aun existiendo métodos para ello, como la inseminación artificial o *in vitro*, pero también está la posibilidad de la adopción, a través de la cual la mujer puede desempeñar su papel de madre.

En el Código Civil se regula la adopción como un formulario en donde se encuadran los requisitos y las prerrogativas para realizarla. Sin embargo, no se establece ningún derecho para la madre que ha decidido atender a este derecho.

En la legislación laboral y desde nuestra Constitución se menciona únicamente a las mujeres trabajadoras que se encuentren en estado de embarazo con derecho a descanso, seis semanas antes del parto y seis semanas posteriores al posparto.

Si bien es cierto que una mujer que ha decidido adoptar a un menor evidentemente no requiere de un periodo de recuperación como se establece en nuestra legislación laboral para las madres biológicas, si tiene la responsabilidad de atender los cuidados maternos durante el periodo de lactancia cuando el menor así lo requiere y contar con un tiempo para el proceso de adaptación de la madre al adoptado y viceversa.

No estamos hablando de que este periodo sea igual o mayor que una madre gestante, pero si hablamos de un periodo prudente de adaptación a fin de proporcionar los cuidados necesarios para que tenga una vida sana y propia de cualquier menor como una mejor integración familiar.

Por ello, el Partido Acción Nacional, atendiendo a todas las mujeres que por una diversidad de razones toman la decisión de adoptar un menor, propone que se otorgue a las mujeres trabajadoras seis semanas posteriores a la adopción en caso de que el niño o niña sea menor a seis meses de edad y tres semanas cuando sea mayor.

Lograr este derecho para las mujeres trabajadoras que deciden adoptar incidirá médica y socialmente en el desarrollo armónico de la personalidad del menor y en crear en el medio familiar, un clima de integración, amor y comprensión.

Por lo expuesto, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional propone la siguiente



**Iniciativa de decreto que reforma la fracción V del artículo 123 constitucional y adiciona la fracción VIII al artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo**

**Artículo Primero. Se reforma la fracción V del artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a IV. ...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán obligatoriamente de doce semanas de descanso por motivos de maternidad, dicho periodo no podrá iniciar antes de la sexta semana ni después de la segunda semana previa a la fecha probable del parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos; **las mujeres que adopten un menor de seis meses disfrutarán de un descanso de seis semanas posteriores a la adopción y de tres semanas posteriores a la adopción de un niño mayor de seis meses.**

**Artículo Segundo. Se adiciona la fracción VIII al artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.**

**Artículo 170.** Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I. a VII. ...

VIII. **Disfrutarán de un descanso de seis semanas posteriores a la adopción si es un menor de seis meses y de tres semanas posteriores a la adopción de un niño mayor de seis meses.**

**Artículo Transitorio**

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

México, DF, a 23 de marzo de 2004.

**Diputados:** Patricia Flores Fuentes, Marisol Urrea Camarena, Ruth Trinidad Hernández Martínez, Maki Ortiz Domínguez, María Guadalupe Suárez Ponce, Concepción Cruz García, Adriana González Carrillo, María del Carmen Mendoza Flores, Francisco Javier Lara Arano, Evangelina Pérez Zaragoza, Gisela Juliana Lara Saldaña, María Eloísa Talavera Hernández, Patricia Durán Reveles, Lorena Torres Ramos, Norma Patricia Saucedo Moreno, Blanca Eppen Canales, Sheyla Fabiola Aragón Cortés, Leticia Socorro Userralde Gordillo, Patricia Garduño Morales, María del Carmen Escudero Fabre, Carla Rocín Nieto, Marisol Vargas Bárcena, Margarita Esther Zavala Gómez del Campo (rúbricas).

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Trabajo y Previsión Social. Marzo 23 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1463, jueves 25 de marzo de 2004

## QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA FORTALECER EL REGIMEN FEDERAL DE LA REPUBLICA MEXICANA, SUSCRITA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISION DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO

Quienes suscribimos, diputados integrantes a la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, 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, presentamos a esta H. Cámara de Diputados esta iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer el régimen federal de la República Mexicana.

### **Exposición de Motivos**

En la Constitución mexicana vigente existen diversos principios esenciales a los que algunos estudiosos de la ciencia constitucional y de la ciencia política denominan "decisiones políticas fundamentales", las cuales pueden ser entendidas como los elementos ideológicos y estructurales que determinan nuestros caracteres definitorios como Estado y como sistema político.

Entre estos elementos ocupa un lugar indiscutible el régimen federal, el cual se identifica con el nacimiento de nuestra República soberana y, en muchos sentidos también, con las diversas etapas históricas del desarrollo de nuestro sistema constitucional y con innumerables luchas políticas promotoras de la democratización del poder y de la consolidación de las instituciones públicas de nuestro país.

A lo largo del siglo XIX, como es de sobra conocido, el establecimiento y la preservación de la forma de Gobierno Federal se identificó con el avance y el desenvolvimiento político de nuestra nación, mientras que su sustitución por un régimen de centralización de las atribuciones constitucionales en los poderes públicos nacionales siempre se consideró como sinónimo de retroceso y de imposición de estructuras contrarias a la voluntad mayoritaria del pueblo de México.

Este elemento de nuestro régimen político se estableció también en la primera Constitución de contenido social de toda la historia, promulgada en nuestro país en 1917, determinándose en sus normas un sistema de distribución del ejercicio

del poder conforme al cual las competencias constitucionales de los órganos federales son expresas, mientras que las que ejercen las entidades federativas son implícitas.

Consecuentemente, es indiscutible que el Estado mexicano y su sistema republicano no pueden entenderse histórica ni estructuralmente sin hacer referencia a la forma de Gobierno Federal.

Ahora bien, es un hecho que nuestro sistema federal nació y se ha desarrollado del centro hacia la periferia, lo cual significa que tanto en el Siglo XIX, como en el XX, la forma de gobierno federal del Estado mexicano ha estado asociada a la descentralización del poder político, aspecto que es necesario tomar en cuenta para entender la génesis y la problemática de este elemento estructural de nuestro régimen constitucional.

En efecto, el federalismo mexicano, no obstante sus deficiencias estructurales y terminológicas, representó en el pasado y representa ahora, un elemento del régimen de gobierno compatible con un sistema político democrático, desde el momento en que su esencia consiste en la distribución del poder en un sentido territorial. Sin embargo, uno de sus defectos congénitos consiste en que tanto las determinaciones jurídicas relativas a la asignación de competencias entre el Estado y las entidades federativas, como las decisiones políticas concernientes al fortalecimiento del federalismo han provenido, en la mayoría de los casos, del propio nivel de gobierno federal.

Esto significa que en la construcción y en el desarrollo de este aspecto de nuestro régimen político, tradicionalmente han sido actores principales los órganos federales y actores secundarios las entidades federativas, lo cual se debe a diversas circunstancias, entre las cuales destacan tanto las inercias históricas centralizadoras como las estructuras constitucionales y políticas en las que se basa el régimen federal mexicano.

Lo paradójico de esta situación consiste en que los niveles de gobierno local y municipal, que son los que requieren de un mayor fortalecimiento político, jurídico, económico y financiero del que depende en gran medida el ejercicio autónomo de sus atribuciones, son simultáneamente los que tienen menos capacidad constitucional y legal para promover los cambios estructurales que necesita nuestro sistema federal, el cual, entre otras razones, por ésta sigue caracterizándose por sus normas y por sus prácticas centralizadas.

En los últimos tiempos hemos sido testigos de importantes esfuerzos de organización política a favor del federalismo mexicano, de los cuales la Conago y la Convención Nacional Hacendaria son dos ejemplos productivos y genuinamente federalistas, cuyo éxito se debe, en gran medida, a que provienen precisamente de las entidades federativas, revirtiendo la tendencia centralizadora tradicional de conformación de nuestro régimen federal y representando casos propios de un auténtico proceso federalista que se origina en las entidades locales que reclaman

legítimamente la ampliación de su competencia autónoma y el fortalecimiento estructural de la que actualmente les asignan las normas constitucionales federales.

Seguramente, del esfuerzo común que realizan en estas instancias los tres niveles de gobierno de nuestro país y los órganos ejecutivos y legislativos federales y locales, surgirán propuestas concretas tendientes a la renovación y al fortalecimiento del régimen federal mexicano.

En forma paralela a estos trabajos, es indispensable realizar modificaciones a las normas constitucionales y legales que regulan el sistema federal mexicano con el propósito de ampliar la participación de algunos de los actores principales de este proceso de renovación federalista, cuya capacidad jurídica para proponer cambios y adiciones a la constitución y a las leyes federales no existe o es muy limitada.

En efecto, como todos sabemos, tratándose de las entidades federativas, sólo uno de sus órganos puede presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, a lo que debe agregarse que en el caso concreto del Distrito Federal esta posibilidad está actualmente cancelada, a nuestro juicio, sin justificación alguna.

Consecuentemente, quienes suscribimos esta iniciativa de revisión constitucional proponemos la modificación del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar el derecho de presentar iniciativas de leyes y decretos en materia legislativa federal y, por extensión, de reforma y adición constitucional conforme a lo previsto en el artículo 135 de la Constitución federal, a los gobernadores de las entidades federativas, al jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el objeto de que los órganos legislativos y de gobierno de todas las entidades federativas de nuestra República adquieran la capacidad jurídica de participar en el proceso de renovación y fortalecimiento del sistema federal mexicano, impulsando los cambios al orden jurídico federal que estimen convenientes para este propósito.

En tales condiciones se propone la modificación del artículo 71 de la Constitución de la República, estableciéndose en su fracción II la atribución de los gobernadores de las entidades federativas y del jefe de Gobierno del Distrito Federal para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión; determinándose en su fracción III la atribución de los miembros del Congreso General para estos mismos efectos, la cual actualmente aparece en la fracción II de este precepto; y adicionándose una fracción IV, en la que se otorga esta misma atribución a las Legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Igualmente, se adecua el párrafo final de este precepto a la modificación anterior, estableciéndose que las iniciativas presentadas por los gobernadores de las entidades federativas, por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sujetarán al mismo trámite inicial que se determina para las que provienen del Presidente de la República y de las Legislaturas locales.

Consideramos que de esta manera, tanto la totalidad de los órganos legislativos locales como los gobiernos de las entidades federativas estarán en aptitud de actuar a favor de la construcción del auténtico régimen federal democrático que requiere nuestra nación, no sólo políticamente, como lo han hecho exitosamente hasta ahora, sino también legalmente, proponiendo la modificación de las normas constitucionales y de diversas leyes federales, sin la cual es imposible cumplir el objetivo que sin duda los anima a todos, sin distinciones partidarias, consistente en el diseño de un auténtico federalismo mexicano en todos los órdenes del ejercicio del poder político.

Conforme a lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución federal, proponemos a la consideración del H. Congreso de la Unión y en su momento, de los H. Congresos de las entidades federativas, por conducto de esta Cámara de Diputados federal, la siguiente iniciativa de

### **Decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Unico.** Se reforma y se adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 71.-** El derecho de iniciar leyes compete

I. Al Presidente de la República

**II. A los gobernadores de las entidades federativas y al jefe de Gobierno del Distrito Federal.**

III. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

**IV. A las Legislaturas de las entidades federativas y ala Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República; **los gobernadores de las entidades federativas, el jefe de Gobierno del Distrito Federal**, las Legislaturas de las entidades federativas y **la Asamblea Legislativa del Distrito Federal** pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores del Congreso de la Unión se sujetarán a lo dispuesto en la Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Artículos Transitorios**

**Primero.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

**Segundo.-** Las iniciativas de ley o decreto que hayan sido presentadas conforme al texto anterior del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos seguirán tramitándose hasta su votación definitiva, en los términos previstos por esta Constitución y por las leyes aplicables.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de marzo de 2004.

Por la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo:

**Diputados:** Ramón Galindo Noriega, Presidente (rúbrica); César Chávez Castillo, secretario (rúbrica); César Amín González Orantes, secretario; Gonzalo Rodríguez Anaya, secretario (rúbrica); Francisco Rojas Toledo, secretario (rúbrica); Minerva Hernández Ramos, integrante (rúbrica).

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1463, jueves

25 de marzo de 2004

## QUE REFORMA LOS ARTICULOS 102, 103 Y 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA AMALIN YABUR ELIAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Sabiendo la importancia que tiene para nuestro país el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por México en materia de derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos.

Conociendo la necesidad de implementar mecanismos de exigibilidad en el sistema no jurisdiccional en la defensa de los derechos humanos, de manera progresiva, para preservar la integralidad de los mismos, en especial de los derechos laborales consagrados en más de 182 convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y así darle competencia a los organismos públicos de protección de los derechos humanos en materia de derechos laborales. En razón generar mecanismos de justiciabilidad en el sistema no jurisdiccional de derechos humanos, dándole competencia a los organismos públicos de protección de derechos humanos en materia de derechos políticos electorales y así dar cumplimiento a las propuestas normativas emanadas del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México realizado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos en México.

Para consolidar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas e incrementar los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, y hacer progresivo el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos del Estado Mexicano.

Sabiendo la importancia que reviste que las leyes secundarias y generales, así como las emanadas de las legislaturas locales respeten los derechos humanos, se propone un mecanismo de protección para darle competencia a los tribunales federales de conocer sobre las controversias que se susciten cuando una ley o un acto de autoridad viole derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Considerando que el sistema de *ombudsman* mexicano, no lo representa una persona, sino que está integrado por todos los titulares de los organismos públicos de protección de derechos humanos del país y, son estas autoridades, los que tienen mayor sensibilidad y conocimiento acerca de la defensa y promoción de los derechos humanos, por lo que se hace indispensable otorgarles la facultad de promover los acciones de inconstitucionalidad en contra de tratados



internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes y reglamentos federales y locales, indistintamente.

Reconociendo que el sistema de *ombudsman* mexicano, tiene una representación social en materia de la defensa y protección de los derechos humanos, por ello, se hace necesario establecer mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad colectivos, en consecuencia es indispensable otorgar la facultad de presentar denuncias y quejas ante los organismos estatales, nacionales e internacionales.

Con el propósito de establecer un mecanismo constitucional que induzca la homologación de las leyes que regulan los organismos públicos de protección de los derechos humanos del país, otorgando un plazo razonable a las legislaturas locales para realizar las modificaciones correspondientes a las leyes cumpliendo con los principios otorgados a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y así dar autonomía plena a los citados organismos públicos de las entidades federativas, es decir, de gestión, presupuestal y la elección de sus titulares y consejeros a propuesta de la sociedad civil, entre otros.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 55, 56 y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar la siguiente

### **Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

**Primero.- En el artículo 102 (apartado) B, párrafos segundo, tercero y quinto, y la adición del párrafo noveno, para quedar como sigue:**

#### **Artículo 102.**

(Apartado)

B ...

(Párrafo segundo)

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán **ante las autoridades respectivas** recomendaciones públicas, no vinculatorias y, denuncias y quejas ante las autoridades **del ámbito local, nacional o internacional.**

(Párrafo tercero)

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos jurisdiccionales.(Párrafo quinto)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros, **los cuales deberán ser ciudadanos de la sociedad civil, propuestos por organizaciones de la misma**, que serán elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuesto y ratificados para un segundo periodo.

(Párrafo noveno)

**Las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al establecer la regulación de los organismos de protección de los derechos humanos, garantizarán su autonomía plena siguiendo las disposiciones y procedimientos que esta Constitución establece para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

**Segundo.- En el artículo 103, fracción I, para quedar como sigue**

**Artículo 103.**

(Fracción primera)

I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales **o los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.**

...

**Tercero.- En el artículo 105, fracción II, inciso g), para quedar como sigue:**

**Artículo 105. ...**

I. ...

(Fracción segunda)

II. ...

.....

(Inciso g)

**g) El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los titulares de los organismos públicos de protección de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas, en**

**contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes o reglamentos federales o locales que vulneren la protección constitucional de los derechos humanos.**

Dip. Amalín Yabur Elías (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1464, viernes 26 de marzo de 2004

### QUE REFORMA LOS ARTICULOS 26 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 20 DE LA LEY DE PLANEACION, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JORGE KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESION DEL JUEVES 25 DE MARZO DE 2004

Jorge Antonio Kahwagi Macari, Manuel Velasco Coello, Alejandro Agundis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazón, Leonardo Alvarez Romo, Jacqueline Argüelles Guzmán, María Avila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Fernández Avila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, Luis Antonio González Roldán, Jorge Legorreta Ordorica, Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio, Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Javier Orozco Gómez y Raúl Piña Horta, diputados de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos que se turne a las **Comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales**, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa.

#### **Exposición de Motivos**

Para dotar de un marco jurídico acorde con las necesidades del México actual, con exigencias tan diversas como la conservación de los bosques y del agua, y el combate de la criminalidad y la delincuencia, sean los adecuados; y el que todos los mexicanos tengan las mismas condiciones y oportunidades para su desarrollo, debemos primordialmente plasmarlo en el llamado "Plan Nacional de Desarrollo".

Debemos mostrar ante los ojos de la sociedad el gran valor de la actividad del Congreso de la Unión; en el que no se legisla más al amparo de intereses particulares y mezquinos, sino anteponiendo los de la nación, que deben constituir nuestra guía fundamental.

Debemos orientarnos a resolver, en alguna medida, los problemas de nuestro país; creemos que los resultados, hasta ahora, no han sido suficientes, ya que nuestra actividad no debe limitarse sólo a resultados parciales, sino profundizar en las causas de la problemática nacional, para dar, por fin, cauce y satisfacción a las legítimas aspiraciones de bienestar, seguridad, justicia y paz de los mexicanos.

El avance democrático, ha sido importante, pero permanece aún sujeto a condicionamientos y actitudes obtusas, de los que todavía se niegan a aceptar el

cambio que dio el país hacia una democracia plena. La búsqueda de consensos para hacer del sistema político un régimen plural en el que cada fuerza política participe en la toma de decisiones, empieza a perfilarse como el sistema que tendremos en este siglo.

Como lo hemos manifestado y realizado, la actividad del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México ha sido intensa, y enfocada a dar cauce, precisamente, a las aspiraciones legítimas de los mexicanos. Pero hay que reconocer que no se han podido resolver los graves problemas que sufre nuestro país y esto es debido principalmente, a la poca coordinación que existe entre los Poderes de la Unión.

Si bien sabemos que la responsabilidad en la administración del país no está depositada exclusivamente en una sola autoridad, también es cierto que las mayores responsabilidades y facultades para la conducción de la nación recaen en el Presidente de la República.

La tarea de los legisladores no ha terminado aún, como tampoco la del Ejecutivo federal. La participación de unos y otros en la construcción de un México dinámico, plural y participativo será lo que logre la transición democrática, el desarrollo sustentable y el crecimiento anhelado; para eso se tendrán que abandonar las viejas prácticas excluyentes que todavía aparecen en diversas ocasiones.

En este sentido, consideramos pertinente la participación real, de los diputados y senadores, en la vigilancia del Plan Nacional de Desarrollo, para poder así, ser un auténtico contrapeso de las acciones del Ejecutivo federal.

Por ello, sometemos a esta Cámara de Diputados en la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa de

### **Decreto mediante el cual se reforman los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 20 de la Ley de Planeación**

**ARTICULO PRIMERO.** Se reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 26.** El Estado organizará un sistema de planeación **sustentable y democrático** del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación, **respetando siempre el medio ambiente.** 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 **sustentable**, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, **los cuales deberán realizarse bajo criterios ambientalmente sustentables**.

La ley facultará al Ejecutivo, **en coordinación con los gobiernos de los estados de la Federación**, para que establezca los procedimientos de participación, consulta y **verificación** popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la **facultad de intervenir, revisar y verificar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo** conforme lo señale la ley.

**ARTICULO SEGUNDO.** Se reforma el artículo 20 de la Ley de Planeación, para quedar como sigue:

### **Capítulo III Participación Social en la Planeación**

#### **Artículo 20**

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrán lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión, **los cuales por medio de sus comisiones deberán emitir opinión anual de los avances, así como de posibles recomendaciones**.

...

#### **Transitorio**

**Unico.** Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 25 días de marzo de 2004.

**Diputados:** Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica), coordinador; Manuel Velasco Coello (rúbrica), vicecoordinador; Alejandro Agundis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazón, Leonardo Alvarez Romo (rúbrica), Jacqueline Argüelles Guzmán, María Avila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Fernández Avila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, Luis Antonio González Roldán (rúbrica), Jorge Legorreta Ordorica, Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio (rúbrica), Cuauhtémoc Ochoa Fernández (rúbrica), Javier Orozco Gómez (rúbrica), Raúl Piña Horta (rúbrica).

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público. Marzo 25 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1464, viernes 26 de marzo de 2004

## QUE REFORMA EL ARTICULO 41 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO PEDRO VAZQUEZ GONZALEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESION DEL JUEVES 25 DE MARZO DE 2004

Los suscritos, diputados federales de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41, fracción II, inciso a, y el párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Desde que las reglas del juego político se transparentaron con la aprobación en 1990 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que mandató la creación del Instituto Federal Electoral, así como la reforma constitucional electoral de 1996 que otorgó autonomía al IFE, los procesos electorales cobraron credibilidad en nuestro país.

Sin embargo, es preciso señalar que la autonomía del IFE y la creación de las nuevas reglas del fuego político fue el resultado de las transformaciones que se operaron en la sociedad mexicana desde los años sesenta del siglo XX.

Entre los factores de esta transformación se encuentran el proceso de concentración urbana y el mayor desarrollo cultural de nuestro pueblo, que se



convirtieron en factores de peso para que la sociedad mexicana se volviera más crítica y participativa.

Por lo tanto, cuando arribamos al siglo XXI, el México moderno requiere de nuevas instituciones en todos los ámbitos que se correspondan con el nivel alcanzado por su desarrollo industrial, urbano y cultural.

En este contexto, para poder cumplir con el papel que le asigna la Constitución a los partidos políticos, en correspondencia con las nuevas exigencias que plantea el desarrollo logrado por la sociedad mexicana, se requiere conformar un sistema político con reglas claras y equitativas, pero también con criterios de eficiencia y racionalidad.

En este sentido, es de vital importancia modificar la fórmula del financiamiento a los partidos políticos, que conforme a la Ley vigente es de 30 y 70 por ciento, la cual consideramos que no refleja la equidad que debe existir en toda competencia electoral, en un contexto caracterizado por la competitividad en todos los ámbitos de la realidad nacional.

En ese sentido, proponemos que el nuevo esquema de financiamiento a los partidos políticos debe ser igualitaria en un 50 por ciento y el restante 50 por ciento en forma proporcional a su votación nacional emitida en la elección de diputados inmediata anterior.

Por otra parte, estamos a favor de que se prohíba por un tiempo determinado al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales a nivel federal, así como distrital, para que no puedan acceder a cargos públicos ni de representación popular para evitar la partidización de dichos consejeros y garantizar su total imparcialidad y reforzar la credibilidad de las instituciones electorales del país.

La nueva democracia que espera la sociedad mexicana exige cambios de fondo a las leyes electorales, porque es la única manera de hacer corresponder el nivel de

desarrollo que ha alcanzado su participación política y garantizar el respeto de sus decisiones.

**Compañeras y compañeros diputados:**

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41, fracción II, inciso a, y el párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero:** se reforma el artículo 41 fracción II, inciso a, y el párrafo cuarto de la fracción III, para quedar como sigue:

**Artículo 41.** Fracción II inciso a. El 50 por ciento de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 50 por ciento restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

**Fracción III. ...**

...

...

"El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales..." El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales al término de su gestión, natural o anticipada, durante 6 años no podrán desempeñar empleo, cargo o

comisión en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial de la Federación, así como en los órganos constitucionales autónomos previstos en esta constitución.

### **Transitorios**

**Unico.-** El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veinticinco días del mes de marzo de dos mil cuatro.

Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

**Diputados:** Alejandro González Yáñez (rúbrica), coordinador; Pedro Vázquez González (rúbrica), vicecoordinador; Juan A. Guajardo Anzaldúa, Oscar González Yáñez (rúbrica), Joel Padilla Peña (rúbrica), Amadeo Espinosa Ramos (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado. Marzo 25 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1464, viernes 26 de marzo de 2004

QUE REFORMA EL ARTICULO 88 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA ALEJANDRA MENDEZ SALORIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESION DEL JUEVES 25 DE MARZO DE 2004

Jorge Antonio Kahwagi Macari, Manuel Velasco Coello, Alejandro Agundis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazón, Leonardo Alvarez Romo, Jacqueline Argüelles Guzmán, María Avila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino A. Fernández Avila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, Luis Antonio González Roldán, Jorge Legorreta Ordorica, Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio, Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Javier Orozco Gómez, Raúl Piña Horta, diputados de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de ley.

## **Exposición de Motivos**

La globalización ha propiciado que las relaciones entre Estados se hayan vuelto más intensas y estrechas, obligando con frecuencia al titular del Poder Ejecutivo a realizar, en su carácter de Jefe de Estado, viajes fuera del país, a efecto de cumplir con las atribuciones que la propia constitución le da en el ámbito de las relaciones exteriores.

El encuentro con otros jefes de Estado, con directivos de organismos internacionales, o simplemente, con líderes políticos de otros países, forma parte cotidiana de la agenda presidencial, por razones plenamente justificadas, todas ellas relacionadas con el interés colectivo de la nación. Ya que en materia de política exterior, el Poder Ejecutivo debe colmar las atribuciones que la Constitución y las leyes secundarias le otorgan y ampliarlas, en la medida que ello abone en la ruta de la transformación democrática.

No obstante, para poder ausentarse en cualquier caso del territorio nacional el Ejecutivo debe, de conformidad con el artículo 88 Constitucional, solicitar y obtener el permiso previo de parte del Congreso de la Unión. No obstante y si bien, esta disposición se justificó en sus orígenes<sup>1</sup> para impedir que el gobierno se quedase sin su instancia máxima de decisión y que el Ejecutivo se mantuviese

alejado del conocimiento de los problemas nacionales; hoy en día, ante el impresionante avance de las telecomunicaciones, carece de sustento.

Puesto que la ausencia del territorio nacional del Presidente de la República no implica que el Poder Ejecutivo federal quede sin la instancia que es capaz de adoptar decisiones para afrontar problemas imprevistos o repentinos. La ausencia del territorio nacional del Presidente por períodos cortos se ha convertido en una actividad rutinaria, que al realizarse no rompe los vínculos del titular del Ejecutivo con la Administración Pública Federal ni con el conocimiento de lo que pasa en el país.

Sin duda, el asunto de los viajes al extranjero del Presidente de la República ha cobrado especial relevancia a partir de la alternancia en el Poder Ejecutivo y de la pluralidad en el Poder Legislativo.

Es por ello, que proponemos reformar la disposición constitucional en comento para facilitar al Ejecutivo el desarrollo de una actividad que, como ésta, se ha vuelto habitual; además de adelgazar la de por sí ya abultada agenda de actividades del Poder Legislativo, limitando la obligación del Presidente de la República de solicitar permiso para viajar al extranjero solamente en aquellos casos en que la ausencia deba prolongarse por más de treinta días, bastando en el caso contrario simplemente dar aviso al Congreso o a la Comisión Permanente, según corresponda.

No obstante, para garantizar el pleno conocimiento por parte de los legisladores de la agenda y utilidad de los viajes que realiza el Ejecutivo, la propuesta establece la obligación del Presidente de hacer explícito en el documento de notificación de un viaje -cuando éste sea menor a treinta días- o en la solicitud de autorización para viajar al extranjero -en ausencias mayores a treinta días- los beneficios que el mismo traerá aparejados para nuestro país.

Por lo tanto, en atención a lo anteriormente expuesto, los suscritos diputados del Partido Verde Ecologista de México, proponemos la siguiente reforma del artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometiendo a esta LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de

### **Decreto mediante el cual se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

**Artículo 88.-** El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional **por más de treinta días** sin el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso.

**En el supuesto de que la ausencia sea menor a treinta días, bastará que el Presidente de aviso del mismo, según corresponda, al Congreso o a la Comisión Permanente.**

**En todo caso, el Ejecutivo, al dar aviso al Congreso, deberá justificar su utilidad; así como posteriormente enviar un informe que contenga los logros alcanzados, como las actividades oficiales que realizó durante su ausencia del territorio nacional.**

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 25 días del mes de marzo de 2004.

### **Nota:**

1 El artículo 112 de la Constitución de 1824, señalaba las restricciones a las facultades del Presidente, en la fracción quinta mencionaba que tanto dicho funcionario como el vicepresidente no podían, sin permiso del Congreso, salir del territorio de la República durante su encargo, y un año después.

En la Constitución federal de 1857 el supuesto fue regulado de una manera más rígida: *"El Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos, por la Diputación Permanente"*.

**Diputados:** Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica), coordinador; Manuel Velasco Coello (rúbrica), vicecoordinador; Alejandro Agundis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazón, Leonardo Alvarez Romo (rúbrica), Jacqueline Argüelles Guzmán, María Avila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Fernández Avila (rúbrica), Félix Adrián Fuentes Villalobos, Luis Antonio González Roldán (rúbrica), Jorge Legorreta Ordorica, Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio (rúbrica), Cuauhtémoc Ochoa Fernández (rúbrica), Javier Orozco Gómez (rúbrica), Raúl Piña Horta.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Marzo 25 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1464, viernes 26 de marzo de 2004

QUE REFORMA EL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PUBLICOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO MIGUEL ANGEL YUNES LINARES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESION DEL JUEVES 25 DE MARZO DE 2004

Un grupo de diputados federales militantes del Partido Revolucionario Institucional comprometidos con las reformas que requiere México, hemos trabajado en la elaboración de una iniciativa para la revisión y en su caso reforma integral del Título Cuarto de la Constitución y al artículo 61 de la misma, en materia de responsabilidad de servidores públicos.

Sostenemos que el avance democrático del país pasa necesariamente por la revisión de las normas que precisan los principios y valores a que debe sujetarse la actuación de los servidores públicos, así como de las leyes que regulan sus responsabilidades y determinan las vías para sancionarlos, cuando incurren en una falta política, administrativa o penal.

La reforma que impulsamos asume que los servidores públicos tenemos un compromiso mayor con la sociedad y que nuestro actuar debe ser ejemplar.

Sostenemos también que la transición democrática se ha visto afectada por los abusos y la imposibilidad de sancionarlos, en razón de una normatividad limitada y deficiente y de que la misma es aplicada por órganos que no atienden solo a lo jurídico, sino fundamentalmente a lo político.

Es necesario pues modificar la ley para contribuir a transformar la realidad, por ello, proponemos una revisión integral al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos y a los procedimientos para sancionarlos en caso de que se aparten de los principios y vulneren las normas que deben regular su actividad.

Hace más de dos décadas que este Título se reformó de manera integral.

Hoy es necesaria una nueva revisión de este apartado fundamental de nuestra Carta Magna, para precisar el compromiso de los servidores públicos con los principios y valores.

## **Principios**

Por ello, se hace explícita en la reforma propuesta la obligación de los servidores públicos de desempeñar su función apegándose a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y se agrega el de equidad, que debe ser también norma sustantiva en el actuar.

### **Fuero, inviolabilidad y desafuero**

La violación o el no apego a estos principios debe generar necesariamente una sanción, sin afectar la función de los órganos constitucionales.

La protección constitucional a quienes tienen a su cargo estas funciones está hoy en el debate público.

Es incontestable que algunas de las instituciones vigentes, han perdido credibilidad y prestigio, y aún más, la sociedad les da una connotación negativa.

Es el caso del fuero constitucional que protege a los servidores públicos de alto rango y en particular a los legisladores.

El abuso y deformación de esta figura -indispensable sin duda para garantizar la integración y la autonomía del Parlamento- han llevado a los ciudadanos a darle una valoración negativa y en muchas ocasiones de rechazo.

La confusión entre inviolabilidad y fuero, entre libertad plena de expresión y de voto de los parlamentarios y protección constitucional para que solo se proceda en su contra previa autorización de la Cámara de Diputados, afecta a ambas figuras constitucionales, por lo que es indispensable diferenciarlas para prestigiarlas.

En todo caso, el interés del Parlamento es su autonomía y la plena libertad de sus integrantes, su inviolabilidad, pero también debe interesarle la aplicación expedita y oportuna de la ley cuando alguno de ellos la quebrante.

El fuero no debe ser un obstáculo político insalvable para que la autoridad proceda en contra de quien presuntamente actuó fuera de la ley y cometió un delito.

En todo caso, conviene al prestigio del propio parlamento un actuar eficaz de la autoridad, en la medida en que no afecte las facultades constitucionales del órgano legislativo o su propia integración.

Es igualmente inconcuso que los procedimientos de desafuero ante este órgano legislativo necesariamente están condicionados por razones de carácter partidista y atienden a motivaciones que no siempre son las estrictamente legales.

Por ello se propone que sea un órgano ajeno el que analice la procedencia del desafuero desde una perspectiva estrictamente jurídica y que, en el caso del



Congreso, las Cámaras conserven una potestad final de actuar cuando se pudiera afectar su integridad.

Así, esta facultad quedaría en manos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que, previa querrela de la Procuraduría General de la República, y respetando la garantía de audiencia del inculpado y las reglas del debido proceso, emitiría una declaratoria analizando la existencia del delito, la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, que son los mismos elementos jurídicos que analizan los órganos instructores de esta Cámara en los procesos de desafuero.

Este procedimiento, estrictamente jurídico, desarrollado ante un órgano jurisdiccional en un lapso no mayor de treinta días, generaría certidumbre y la plena convicción de imparcialidad.

Se propone también en la iniciativa precisar en la Constitución que cuando el servidor público goce de licencia, no se requerirá declaratoria de desafuero para proceder en su contra. Esto resolvería la polémica jurídica en torno a este tema.

Se presenta también una propuesta de adición al artículo 61 para abrir la posibilidad de que un legislador sea detenido si comete un delito grave y es sorprendido en flagrancia.

Igualmente, se plantea precisar el lapso en que tiene vigencia la protección del fuero en el caso de los legisladores y al efecto se propone que éste se inicie desde el momento en que se expidan las correspondientes constancias de mayoría y validez o de asignación que les acrediten como tales, hasta el día en que concluya su función.

### **Responsabilidad penal del Presidente de la República**

En el caso de la responsabilidad penal del Presidente, se propone precisar que podrá ser encauzado por traición a la patria y delitos graves del orden federal y del orden común, para resolver el debate constitucional al respecto.

Se plantea también cambiar el proceso para la aplicación de sanciones penales, de tal manera que éste no continúe a cargo de las Cámaras del Congreso, sino que pase al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que, al recibir la querrela correspondiente, analizará la procedencia de la misma y en su caso continuará la tramitación del juicio hasta concluirlo.

El método de sustitución que se propone en el caso extremo de una sentencia condenatoria es encargar la titularidad del Ejecutivo al Presidente del Senado de la República en tanto el Congreso hace uso de sus facultades de sustitución.

### **Juicio Político**

En el juicio político se mantiene la potestad del Congreso para actuar como órgano de acusación y sentencia y se incorpora la posibilidad de instaurarlo contra el Presidente de la República, en el caso de que sus actos atenten de manera reiterada contra la Constitución, la soberanía nacional, la seguridad interna del país, el libre ejercicio de las facultades constitucionales de los demás poderes de la unión y el ejercicio de los derechos políticos individuales y sociales.

Con lo anterior nuestro país dejaría atrás una de las últimas expresiones del presidencialismo omnímodo, para asumir que el Ejecutivo puede equivocarse y que su actuación negativa puede ser sometida a juicio por la representación nacional, al extremo de poderlo remover del cargo.

En prácticamente todos los países democráticos con régimen presidencial existe esta figura.

Se plantea que en el extremo de la remoción del titular del Ejecutivo, opere un sistema de sustitución inmediata en la persona del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta en tanto el Congreso no determina la sustitución temporal o definitiva en términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución.

### **Responsabilidad patrimonial**

Para prestigiar la política y dar esperanza a los ciudadanos, es preciso fortalecer valores, recuperar principios y apegar la conducta de todos a la legalidad.

Los fenómenos de corrupción, de abuso del fuero, la exposición pública de la arbitrariedad y la impunidad, han lastimado gravemente a la política.

Hay una severa exigencia social en la dirección de asumir el servicio público como tal, alejado de visiones patrimonialistas y corruptas.

Se exige apego a la ley y transparencia, en particular en lo que se refiere a las cuestiones patrimoniales.

Por esta razón, en la iniciativa se propone precisar a nivel constitucional la obligación de los servidores públicos de presentar una declaración patrimonial juramentada, como requisito previo para tomar posesión del cargo.

Esta declaración contendría dos elementos adicionales: sería publicada y contendría la autorización expresa para dejar sin efecto el secreto bancario, fiduciario o fiscal que protege los bienes y derechos del declarante.

### **Régimen de incompatibilidades**

Hay también un severo reclamo social contra la confusión y el conflicto de intereses en el ejercicio de la función pública.

Por ello, se propone regular en un artículo un régimen de incompatibilidades, de tal manera que el servidor público no pueda desempeñar otro cargo o empleo público o privado incompatible, ni gestionar en nombre propio o ajeno ante las entidades de la administración pública, asuntos en los que el servidor público tenga directa o indirectamente interés económico, o celebrar contratos con cualquier institución pública o privada vinculada de alguna manera a intereses públicos.

Se plantea considerar como causal de juicio político y por tanto de destitución del cargo el incurrir en alguno de estas conductas.

### **Sanciones**

Se propone adicionalmente hacer más estricto el régimen de sanciones, de tal manera que, cuando se afecte intencionalmente el patrimonio del Estado, los plazos de prescripción se dupliquen y no proceda ni el indulto, ni la amnistía, ni la conmutación de la pena.

La iniciativa pretende iniciar un debate a fondo sobre el sistema de responsabilidad de los servidores públicos, para prestigiar la política, para fortalecer la democracia, para responder con eficacia al claro reclamo social.

En razón de lo anterior, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución, los suscritos diputados federales presentamos la presente

**Iniciativa de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108 a 114, y al artículo 61 de la misma Norma Suprema, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero. Se reforma el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:**

#### **Título Cuarto**

#### **De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado**

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los servidores del Instituto Federal Electoral, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la entidad de fiscalización superior de la Federación, del banco central y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en la del Distrito Federal.

Los servidores públicos deben desempeñar su función apegándose a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, equidad y eficiencia; serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los gobernadores de los estados, los integrantes de los ayuntamientos, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los estados precisarán, en los mismos términos de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes bases:

I. Se sancionará, mediante juicio político, a los servidores públicos cuando en el desempeño de su cargo incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

No procederá el juicio político por la mera expresión de ideas;

II. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, equidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Dichas sanciones consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como penas económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones. No podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción II de este artículo. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años y se duplicarán si afectaron el patrimonio del Estado.

III. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal. Nunca serán inferiores a tres años y se duplicarán en el caso de delitos intencionales que hubieren causado una afectación patrimonial al Estado.

Los plazos de prescripción se interrumpirán en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 110.

En delitos intencionales cometidos contra el patrimonio del Estado no procederá amnistía, indulto ni la conmutación de la pena.

IV. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente.

V. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

VI. En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá ningún trámite previo para proceder en su contra.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho,

los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los integrantes de la Junta de Gobierno del banco central, el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

El Presidente de la República sólo podrá ser sometido a juicio político por actos que atenten de manera reiterada contra:

- I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. La soberanía nacional.
- III. La seguridad interna del país.
- IV. El libre ejercicio de las facultades constitucionales de los demás Poderes de la Unión.
- V. El ejercicio de los derechos políticos individuales y sociales.

La Cámara de Diputados procederá en su caso a presentar la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, después de sustanciar el procedimiento legal y de concederle audiencia al inculpado.

Conociendo de la acusación, la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia, practicará las diligencias correspondientes con audiencia del acusado y con el voto de las dos terceras partes del total de senadores integrantes de esa Cámara dictará resolución.

Si ésta fuera condenatoria, el Presidente de la República quedará separado de su cargo y su lugar lo ocupará el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta en tanto el Congreso ejerza las facultades de sustitución que le otorgan los artículos 83 y 84 de esta Constitución.

Si la resolución fuere absolutoria el expediente se archivará y se ordenará dar amplia difusión a la misma.

En el caso de juicio político en contra de los demás servidores públicos, el procedimiento será similar, pero sólo se requerirá mayoría absoluta del número de miembros presentes en la sesión, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

Las resoluciones de ambas Cámaras son definitivas e inatacables.

Los gobernadores de los estados, los diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

El procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de tres meses a partir de iniciado el procedimiento.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los servidores públicos mencionados en el artículo anterior se requerirá declaratoria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa querrela de la Procuraduría General de la República.

No es necesaria dicha declaratoria en el caso de los magistrados de circuito y jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

La declaratoria se limitará a establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

El Presidente de la República solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del fuero federal y del fuero común.

Si el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que hay elementos suficientes para enjuiciar al Presidente de la República, lo comunicará a la Cámara de Diputados y al Senado de la República y seguirá conociendo de la causa hasta dictar resolución definitiva.

Si la resolución fuere condenatoria, el Presidente de la República quedará separado de su cargo y el Presidente del Senado de la República ocupará su lugar hasta en tanto el Congreso ejerza las facultades de sustitución que le otorgan los artículos 83 y 84 de esta Constitución.

Si la resolución fuere absolutoria el expediente se archivará y se ordenará dar amplia difusión a la misma.

En el caso de senadores y diputados federales, la declaratoria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se comunicará a sus respectivas Cámaras para que éstas, en su caso, procedan a remover el fuero constitucional a los inculcados, quedando así a disposición de las autoridades competentes.

En lo que se refiere a los demás servidores públicos la declaratoria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá como efectos la remoción del fuero constitucional y la separación de su cargo.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto la declaratoria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Tanto las declaratorias como las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

En todos los casos se respetarán las garantías del inculcado y las reglas del debido proceso.

Las declaratorias acerca de la remoción del fuero deberán, salvo caso excepcional, dictarse en un lapso no mayor de treinta días a partir de la fecha en que se presente la querrela respectiva.

No se requerirá declaratoria cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 110 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo o goce de licencia.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones o a sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 110, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Si el proceso penal respectivo culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Artículo 112. Los servidores públicos deberán presentar al inicio y al término de su gestión una declaración patrimonial, bajo protesta de decir verdad. No podrán tomar posesión del cargo para el cual hubieren sido electos o designados, hasta no hacerlo.



Dicha declaración contendrá la autorización para que, de ser necesario, quede sin efecto el secreto bancario, fiduciario o fiscal que protege sus bienes y derechos.

La declaración patrimonial será publicada en la forma y términos que determine la ley respectiva.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos y no puedan justificar su procedencia lícita. La sanción será el decomiso, la privación de la propiedad de dichos bienes y las otras penas que correspondan.

Artículo 113. Los servidores públicos no podrán desempeñar otro cargo o empleo público o privado incompatible con su responsabilidad.

Será causal de juicio político el hacerlo, así como gestionar en nombre propio o ajeno ante las entidades de la administración pública, asuntos en los que el servidor público tenga directa o indirectamente un interés económico y celebrar contratos con cualquier institución pública o privada que administre, maneja o invierta recursos públicos, o sea contratista del Estado o reciba donaciones de éste.

Se exceptúan el ejercicio de la cátedra universitaria y la adquisición de bienes y servicios que se ofrezcan a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

Artículo 114. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa y regular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

**Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

No podrán ser arrestados desde el día en que se expidan las correspondientes constancias de mayoría y validez o de asignación que los acrediten como tales, hasta cuando concluya su función, salvo el caso de delito grave cometido en flagrancia, entonces se dará cuenta a la Cámara respectiva y al Pleno de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación para que procedan conforme lo dispone el artículo 111 de esta Constitución.

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.

### **Transitorios**

**Primero.** La presente reforma iniciará su vigencia al día siguiente de su aprobación por el Constituyente Permanente.

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá adecuar la legislación en materia de responsabilidad de servidores públicos en un lapso que no exceda de seis meses posteriores a la entrada en vigor de esta reforma.

**Tercero.** En el lapso en que se reforman las leyes reglamentarias seguirán aplicándose las normas constitucionales y legales vigentes a la fecha.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de marzo de 2004.

**Diputados:** Miguel Angel Yunes Linares, Rafael Moreno Valle, José Angel Ibáñez Montes, Moisés Jiménez Sánchez, Angel Aguirre Rivero, José Adolfo Murat Macías, Guillermo Aréchiga Santamaría, Claudia Ruiz Massieu Salinas, Francisco Suárez Dávila, Bernardo Vega Carlos, Francisco Rojas Gutiérrez, Evelia Sandoval Urbán, Oscar Pimentel González, Roberto Campa Cifrián, Esthela Ponce Beltrán, Oscar Martín Ramos Salinas, Humberto Martínez de la Cruz, Juan Bustillos Montalvo, Antonio Astiazarán Gutiérrez, Pablo Anaya Rivera, Gonzalo Guízar Valladares, Concepción Castañeda Ortiz, José Alfonso Muñoz Muñoz, Héctor Gutiérrez de la Garza, Margarita Martínez López, María del Carmen Izaguirre Francos, Marco A. Torres Hernández, Lázaro Arias Martínez, Adrián Víctor Hugo Islas Hernández, Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa, Alfonso González Ruiz, Humberto Cervantes Vega, Marcela Guerra Castillo, Ivonne Ortega Pacheco, Jesús Zúñiga Romero, Fermín Trujillo Fuentes, José Luis Briones Briceño, Florentino Domínguez Ordóñez, Jesús Aguilar Bueno, Jorge Romero Romero, Miguel Angel Osorio Chong, Oscar Bitar Haddad, Ernesto Alarcón Trujillo (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Marzo 25 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1466, martes 30 de marzo de 2004

### QUE ADICIONA UN PARRAFO NOVENO AL ARTICULO 4° DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DESPLAZADOS INTERNOS, A CARGO DEL DIPUTADO EMILIO ZEBADUA GONZALEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe diputado federal Emilio Zebadúa González, integrante del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de la LIX Legislatura, con fundamento en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazados internos con la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

Considerando que la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que se entenderá por desplazados internos a aquellas "personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocados por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida". Esta definición se encuentra establecida en el párrafo número 2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos del 11 de febrero de 1998.

Esta definición que proviene del ámbito del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, que tienen relación con otros instrumentos internacionales como por ejemplo, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Facultativos de 1977, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, de 1994 , y desde luego, los Principios Rectores del Representante del Secretario General de la ONU para Desplazados Internos arriba citados.

Cabe aclarar que esta categoría del derecho internacional humanitario difiere de la de refugiado, ya que aún cuando en ambos casos, las personas se ven forzadas a abandonar sus hogares, los desplazados no pueden acceder a la categoría de refugiados, con derecho a la protección específica que les proporcionan los instrumentos internacionales de la materia, puesto que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida, por lo que el gobierno tiene la responsabilidad de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia.

Los Principios Rectores contemplan normas aplicables al fenómeno del desplazamiento en su conjunto, dado que reconocen el abanico de posibilidades que van desde la protección contra desplazamientos arbitrarios, es decir, las acciones preventivas para evitar el desplazamiento, la situación concreta del desplazamiento, cuando éste ya se ha manifestado, así como las normas que se aplicarían al regreso y la reintegración a las comunidades.

Es importante destacar que estos principios representan un mínimo de normas aplicables a la materia como estándares reconocidos por el derecho internacional, que son declaraciones moralmente vinculantes que, sin embargo, los gobiernos nacionales deben reconocerlas como obligaciones que surgen del derecho internacional y que sirven de referencia para la necesaria armonización de las legislaciones nacionales a su letra y espíritu.

Cabe hacer mención que ante la magnitud del problema que reviste en el mundo la situación de desplazamiento interno de millones de personas, en 1992, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU requirió a su Secretario General, la designación de un representante especial para los desplazados internos, siendo designado para esta responsabilidad, el Sr. Francis Deng, quien realizó una visita oficial a México del 18 al 28 de agosto del 2002, por invitación del gobierno. De su informe, se destacan algunos puntos que es necesario abordar en esta exposición de motivos, ya que este documento representa un punto de encuentro sobre la situación del fenómeno de desplazamiento interno en nuestro país.

Del documento de referencia se reconocen como causas del desplazamiento forzoso en México, el conflicto de Chiapas así como las disputas por tierras, el tráfico de drogas, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y los desastres naturales que por aquél entonces se habían registrado en los estados de Oaxaca, Tabasco y Sinaloa, pero también reconoce que no existen estadísticas oficiales sobre su número, ubicación, sus necesidades, así como las posibles respuestas institucionales para atenderlos.

En este informe se destaca de manera muy especial la situación de extrema vulnerabilidad de las mujeres y niños, así como de la población indígena que representa la mayoría de la población desplazada de México.

En el cuerpo del informe destacan asimismo, una serie de recomendaciones que tienen que ver con la adopción y aplicación de políticas por parte del gobierno para abordar efectivamente esta problemática, la necesidad de recabar datos para determinar su magnitud, seleccionar las necesidades especiales de los desplazados en programas y estructuras, mecanismos de coordinación, protección y asistencia a los desplazados, asistencia para el regreso, el reasentamiento o integración local, cooperación internacional, fortalecimiento de la intervención de la ONU, la difusión de los Principios Rectores a nivel regional y la búsqueda de soluciones para el conflicto.

Sobre la adopción y aplicación de políticas por parte del gobierno para abordar efectivamente esta problemática, reconoce que "es urgente que estas autoridades aceleren el enunciado, la adopción y la aplicación de políticas sobre los desplazados internos. Estas políticas deben estar vinculadas a otros planes, políticas y programas de derechos humanos. Con ellas hay que procurar resolver cuestiones de protección frente a desplazamientos arbitrarios, cubrir las actuales necesidades de protección y ayuda y plantearse las posibilidades de un retorno voluntario, el reasentamiento o la integración local de los desplazados de un modo seguro y digno", fin de cita.

Y por otro lado, reconoce en la parte que tiene que ver con los mecanismos de coordinación que "los esfuerzos de las autoridades estatales para abordar el problema de los desplazados internos se ha iniciado sin mucha coordinación con las autoridades federales. En algunos casos, las autoridades de los Estados han establecido cierta coordinación con la sociedad civil; esa colaboración hay que ampliarla. Es importante establecer mecanismos de coordinación en el seno del gobierno federal, entre éste y los gobiernos de los estados y con ONG's humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, así como con la comunidad internacional, para abordar de manera más eficaz la crisis de los desplazamientos" , fin de cita.

Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) realizó un diagnóstico sobre los Derechos Humanos en México, en el cual se "pretende identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México, con base en un análisis no coyuntural". Así mismo, el Diagnóstico "recoge demandas que constituyen un clamor de la sociedad mexicana, y que en la mayoría de los casos también están reflejadas en las recomendaciones y diversos informes que en materia de Derechos Humanos han realizado sobre el país la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, por medio de sus distintos mecanismos de protección, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales".

En el Diagnóstico de referencia se señala que "a raíz del conflicto (armado de 1994), quedaron desplazadas más de 12,000 personas. Algunas recibieron ayuda del gobierno o de organizaciones humanitarias nacionales e internacionales. Sus condiciones de existencia, por lo general, son sumamente difíciles. Entre los desplazados la inseguridad y temor persisten, y a mediados de 2003 el problema sigue vigente. En otras regiones indígenas del país también existen desplazados de los que no se habla. Se trata de quienes fueron reubicados sin su consentimiento por la construcción de alguna presa u otra obra años atrás, y que aún esperan recibir las compensaciones que el gobierno les ofreció." En la parte relativa a Grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación se expresa que "no se dispone en México de estadísticas oficiales sobre desplazados internos, y las estimaciones varían considerablemente. Se tomó una fuente que habla de entre 3,000 y 21,000, pero otras estimaciones llegan hasta 60,000. En Chiapas y Guerrero se han llevado a cabo conteos más amplios, con la participación de

ONG's locales o internacionales, diócesis eclesiásticas locales, dependencias gubernamentales y organismos humanitarios. En el diagnóstico se identificaron dos obstáculos para la medición: su naturaleza inestable y temporal y el hecho de que ninguna dependencia, gubernamental o no, tiene un mandato explícito para dar seguimiento a estos desplazados. En lo que hay coincidencia es en que son uno de grupos más desprotegidos, porque generalmente carecen de medios para subsistir y de cualquier mecanismo para hacer valer sus derechos. Por su invisibilidad enfrentan altos riesgos de abusos, explotación e inclusive de ser privados de la vida."

Por cuanto hace a las recomendaciones que presenta para la atención a los desplazados internos destacan las siguientes:

El gobierno federal debe adoptar medidas de protección legal para atender las necesidades identificadas por el Relator Especial de la ONU sobre Desplazados Internos, como el establecimiento de áreas de especial vulnerabilidad de estos grupos. Se recomienda al poder Ejecutivo analizar distintas opciones para coordinar el trabajo en esta materia. Puede facultar a una dependencia ya existente, como la COMAR, o crear un organismo descentralizado o autónomo intersectorial.

Otro aspecto que destaca el Informe de la ONU sobre Desplazados Internos en México, es la urgente necesidad de establecer mecanismos de resolución no violenta de conflictos. Se recomienda que el gobierno federal se involucre directamente en buscar mecanismos de mediación, conciliación, negociación e intermediación, para que las partes en conflictos agrarios, religiosos, territoriales, políticos y étnicos, puedan resolver sus diferencias sin alterar el orden público.

Es necesario que el Poder Legislativo, en coordinación con instancias del Poder Ejecutivo, como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, incorporen los lineamientos establecidos en los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos de la ONU.

Los desplazados consultados a través del proceso del diagnóstico enfatizan la importancia que tiene la relación tradicional que guardan con sus tierras los indígenas, quienes constituyen la mayor parte de esta población. Es necesario que en los procesos de reforma legislativa y de política pública en materia de población que conduzcan al reconocimiento de los desplazados internos como sujetos de derecho, se reconozcan explícitamente las necesidades territoriales de los desplazados indígenas.

Con estos elementos es que se propone la presente iniciativa de reforma constitucional, tomando en cuenta que ciertamente nuestro marco jurídico vigente, si bien cuenta con una serie de garantías individuales consagradas en la Carta Magna que inciden de manera directa en el fenómeno de desplazamiento interno, no se cuenta en la misma con las herramientas institucionales para poder

enfrentar esta problemática, debido fundamentalmente como lo reconoce el propio informe del Representante Especial, que se carece de los elementos mínimos para propiciar una coordinación intergubernamental adecuada.

Por lo que de entrada, estamos proponiendo introducir una nueva categoría del derecho internacional humanitario en nuestro sistema constitucional, que no está contemplada hasta ahora, puesto que trata de reconocer a la vez una situación de hecho y la responsabilidad del Estado para atender sus causas como sus consecuencias. Se ha querido confundir este tipo de desplazamiento con la garantía constitucional del libre tránsito del artículo 11 o bien con obligaciones del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, para atender los desplazamientos por causas naturales en programas de auxilio y lo cierto, es que tanto el confundir el libre tránsito con la figura del desplazamiento interno y las causas que lo motivan, es desconocer totalmente la gravedad del problema y por otro lado, minimizar la responsabilidad del Estado con la aplicación de programas de auxilio y de asistencia en casos de desastre.

Con esta definición pretendemos armonizar esta figura del derecho internacional humanitario dentro de nuestro sistema jurídico determinando con claridad la responsabilidad del Estado para garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos de los desplazados internos que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, dentro de sus fronteras, como un primer paso para reglamentar en la ley la concurrencia de la Federación y las entidades federativas.

Por las anteriores consideraciones proponemos el siguiente: **proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo noveno artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazados internos.**

**Unico.-** Se adiciona un párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4

...

...

...

...

...

...

...

...

Es responsabilidad del Estado garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos de los desplazados internos, ya sea de grupos o de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, dentro de sus fronteras, según lo disponga la ley en la materia, la cual establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias.

### **Transitorios**

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

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 30 días del mes marzo de 2004.

Dip. Emilio Zebadúa González (rúbrica)



## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1466, martes 30 de marzo de 2004

### QUE REFORMA EL ARTICULO 71 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA OTORGAR AL EJECUTIVO LA FACULTAD DE PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY O DECRETO DE CARACTER URGENTE, A CARGO DEL DIPUTADO ALVARO ELIAS LOREDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Con fundamento en el artículo 71, fracción segunda, 135, y 78, tercera fracción, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 55, fracción segunda, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los que suscribimos: diputado Alvaro Elías Loredó, y demás integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, venimos a presentar iniciativa de reforma constitucional al artículo 71 (setenta y uno), para otorgar al Ejecutivo la facultad de presentar iniciativas de ley o decreto con carácter de "trámite legislativo preferente", bajo la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El artículo 71 constitucional, mismo que no ha sufrido reforma alguna desde su aprobación en 1917, se refiere al procedimiento legislativo, específicamente a una de sus etapas: la iniciativa, a través de la cual se comienza el procedimiento de formación o creación de leyes o decretos. Este artículo de nuestra Constitución determina, asimismo, quienes son competentes para iniciar leyes o decretos.

El contenido del artículo 71 en cita, en términos generales, se ha mantenido constante a lo largo de nuestra evolución constitucional y nuestro legislador constituyente siempre ha reconocido la idoneidad de que el titular del Poder Ejecutivo federal esté facultado para presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley o decreto. Sin embargo un factor propio del Congreso Mexicano moderno nos obliga a replantear la facultad del Presidente de la República en este sentido. Efectivamente, el Estado mexicano necesita tener una vía dentro de las prácticas parlamentarias para darle prioridad a reformas que por su importancia y trascendencia requieren de una atención por parte del órgano legislativo, más acelerada que la dispuesta en nuestras normas jurídicas vigentes, y no enfrentar la necesidad de esperar el turno que les tocaría si se sometiesen al trámite normal.

La propuesta no es otra más que, tal y como sucede en algunos países que también cuentan con un sistema presidencial, dotar al Ejecutivo federal de la facultad discrecional de presentar iniciativas de ley o decreto con el carácter de trámite legislativo preferente, o trámite legislativo de urgente consideración, según el termino aplicado por el derecho comparado.

El trámite legislativo de urgente consideración es la solicitud hecha al Poder Legislativo federal por parte del Presidente de la República para que una iniciativa de ley o decreto sea atendida con mayor celeridad y prontitud que el resto de las iniciativas presentada por el propio titular de Ejecutivo. No se trata de un trámite preferente respecto del rigor con el que se efectúa el análisis, discusión y argumentación tanto a favor como en contra del proyecto legislativo; la preferencia se encuentra única y exclusivamente en la rapidez con que se deberá desahogar, afirmativa o negativamente, dicha propuesta. En otras palabras: con la propuesta de referencia, tal y como sucede hoy en día, el Congreso de la Unión tendría en todo momento y circunstancia la última palabra respecto de la idoneidad o no de aprobar las iniciativas de ley o decreto presentadas por el Presidente de la República, con independencia de si éstas fueron presentadas o no con carácter de urgente.

Es fundamental destacar que la propuesta está lejos de implicar una suprasubordinación del Legislativo hacia el Ejecutivo. De ser aprobado el proyecto de referencia, no se estaría volviendo a los aciagos días del presidencialismo exacerbado, ni se estaría poniendo en riesgo la dignidad y el profesionalismo del Congreso de la Unión, de ninguna manera se estaría violando la división de poderes consagrada en nuestra Ley Fundamental, ni se estaría disminuyendo la capacidad de autonomía que caracteriza al Congreso mexicano moderno.

La indeleble realidad política consistente en el pluripartidismo imperante tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, así como la existencia de un Gobierno Federal que no controla las mayorías parlamentarias, pero que necesita de éstas para poder impulsar su proyecto de nación, exigen la articulación de mecanismos institucionales de entendimiento. Es por eso que, de ser aprobado el presente proyecto de reforma constitucional se le dotaría a México (no únicamente al Ejecutivo o al Legislativo), del beneficio de contar con un mecanismo que permita agilizar y eficientar la toma de algunas decisiones, las cuales, a criterio del Presidente de la República y de los legisladores federales, sean fundamentales para la buena marcha del país.

Como puede apreciarse, la propuesta del trámite legislativo preferente (o urgente) representa una excepción a la normalidad del procedimiento legislativo establecida por la propia Constitución, a favor del Ejecutivo federal. Sin embargo, esto no es nuevo, ya que el propio Constituyente Permanente ha decidido otorgar algunas excepciones a la cotidianidad constitucional, las cuales permiten al Presidente de la República alterar de manera temporal el *status quo* consagrado en la Constitución. Ejemplo de esto último es el artículo 29 constitucional, el cual faculta al Presidente para que, en caso de que la sociedad esté en grave peligro o conflicto, y previo cumplimiento de algunos requisitos, pueda suspender en todo el país las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a aquellas situaciones que impliquen la perturbación de la paz pública. De igual forma el artículo 131 de nuestra Ley Suprema faculta al titular del Ejecutivo para que, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito de beneficio del país,

pueda, cuando lo estime urgente, legislar en materia de exportaciones e importaciones.

Del análisis de la propuesta en comento, necesariamente se llega a la conclusión de que estamos ante un proyecto que presupone la colaboración entre poderes y no el sometimiento de uno a la voluntad del otro.

Se permite pues la concertación de soluciones dialogadas, sin afectar de ninguna manera a la democracia representativa.

En la comparación de legislaciones, encontramos casos en donde ya se aplica esta figura jurídica en otros sistemas constitucionales, verbigracia, el caso paraguay, que en su Constitución contempla como una atribución de la Presidencia de la República proponer al Congreso proyectos de ley, los cuales podrán ser presentados con solicitud de urgente consideración. Otro ejemplo es la República Oriental del Uruguay, en donde se contempla que el Presidente de la República, actuando con el ministro o ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, podrá proponer a las Cámaras, proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas. Dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración.

Por lo expuesto y atendiendo que hay reformas que requieren urgentemente una resolución del Congreso de la Unión, es que se propone la presente iniciativa, la cual da un paso hacia delante en el sentido de proporcionarle al titular del Ejecutivo, la posibilidad de resaltar algún asunto de la agenda nacional, y solicitar al Congreso de la Unión que resuelva este tipo de iniciativas, cuya resolución podrá ser en el sentido afirmativo o negativo de como la envía el ejecutivo, conservando siempre el Poder Legislativo el modo de resolverlas, pero con el mandato constitucional de darle prioridad a su resolución.

Es importante que esta iniciativa sea el principio de una reforma profunda a la legislación secundaria en donde se fijen plazos para que las comisiones dictaminen una iniciativa, por la vía normal, y de igual manera un plazo para el trámite preferente. Es tiempo de un nuevo parlamentarismo en México. Hagamos de este Congreso un órgano eficiente y eficaz.

Honorable asamblea:

Por lo antes expuesto, los suscritos, diputados federales de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, sometemos a la consideración del Constituyente permanente el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico. Se reforma el artículo 71 en su último párrafo, para quedar como sigue:**

**"Artículo 71.**

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la República;
- II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III.- A las Legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los estados, por las diputaciones de los mismos pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates, **y las que presente el Presidente de la República, con el carácter de trámite legislativo preferente, serán votadas prioritariamente por las Cámaras del Congreso de la Unión, en los términos de la ley respectiva.**

**Transitorio**

**Unico. 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 los veinticinco días del mes de marzo de 2004.

Dip. Alvaro Elías Loredó (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1466, martes 30 de marzo de 2004

QUE REFORMA LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA PRECISAR LOS ALCANCES DE LA LABOR DE LA CAMARA DE DIPUTADOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, ADELANTAR LA FECHA DE PRESENTACION DE ESTE Y FIJAR UNA FECHA LIMITE PARA SU APROBACION, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ANTONIO RAMIREZ PINEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente Iniciativa de Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de precisar los alcances de la participación del Poder Legislativo en el proceso presupuestario y modificar el plazo para la presentación del proyecto de presupuesto y la aprobación del mismo, con base en la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

En un sistema democrático, el contrapeso ejercido al Ejecutivo por el Congreso y específicamente por la Cámara de Diputados en un tema como el que es objeto de la presente Iniciativa, resulta fundamental. Ello requiere de la participación activa de los legisladores en el proceso de estudio, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y en la revisión de la Cuenta Pública.

Esto tiene mayor relevancia en un proceso democrático, como el que actualmente se vive en México, en el cual el Congreso ha adquirido una mayor autonomía e independencia y en que en la composición legislativa, ningún Partido detenta la mayoría.

Uno debe ser el objetivo principal que debe perseguirse en la responsabilidad legislativa que tenemos y que es materia de esta Iniciativa: vigilar el uso adecuado y óptimo de los recursos públicos. Es por ello que en la elaboración de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, herramienta fundamental en la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento rector de la actuación gubernamental, es muy conveniente la estrecha comunicación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el ámbito de su responsabilidad.

Por décadas el Congreso de la Unión ha sido marginado del proceso de elaboración de las políticas públicas, cuyo principal instrumento de participación y

vinculación es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, no debe verse al Congreso de la Unión sólo como una instancia para la aprobación de las propuestas del Ejecutivo. El Congreso es la expresión de la Soberanía Nacional, en donde por voluntad del Pueblo se encuentran representadas todas las corrientes de la vida nacional. En tal sentido, su voz debe ser escuchada, ya que conlleva las demandas, inquietudes y reclamos más sentidos de la ciudadanía. Ello a su vez requiere de tiempo para un análisis profundo de las iniciativas planteadas y de sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida nacional. Para eso estimamos necesario adecuar el marco jurídico vigente, que no incentiva una adecuada comunicación del Legislativo con el Ejecutivo en el proceso presupuestario.

En dicho proceso sobresale, como uno de los principales obstáculos, el plazo con el que cuenta la Cámara de Diputados para estudiar, discutir y aprobar el Presupuesto, que es producto del plazo máximo del Ejecutivo para la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a la consideración del Legislativo. Destacan varios aspectos:

1. La Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos se presentan a consideración del Legislativo, no solo para su aprobación, sino para su estudio, discusión y eventual aprobación, proceso en el cual será normal el surgimiento de diferencias que será necesario conciliar con una clara y sólida argumentación, con retroalimentación de las partes y bajo un espíritu de amplia colaboración, en beneficio del interés nacional.
2. Lo anterior implica que se requiere del tiempo suficiente para examinar la documentación que sustenta las Iniciativas presentadas. Con el plazo actual de 30 días (el más bajo en comparación a los que ejercen otros países latinoamericanos) en que dichas iniciativas son entregadas un mes antes del cierre del primer período ordinario de sesiones del año legislativo, no existe el tiempo suficiente para su adecuado examen y discusión. Un mes de estudio, en un tema tan importante como el que nos ocupa, es muy poco tiempo.
3. La cercanía del proceso presupuestario, del término del período de sesiones ordinarias y del propio ejercicio fiscal, genera un alto grado de incertidumbre que afecta el desarrollo de las diversas variables económicas, causando volatilidad en el tipo de cambio y en la tasa de interés, en buena medida por la percepción generada en los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, en el desenvolvimiento de la economía. Estos desequilibrios presionan aún más el desempeño de la misma.

Este fenómeno se ha observado en distintas ocasiones y fue evidente hacia finales del año anterior, por la incertidumbre generada en cuanto a la aprobación del presupuesto en el período normal de sesiones del H. Congreso de la Unión.

Por lo anterior, es necesario y más aún en el contexto de una economía globalizada brindar mayor certidumbre a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, a fin de que puedan planear sus inversiones.

En síntesis, de la experiencia en el proceso de estudio, discusión y aprobación del presupuesto, se deriva que el tiempo es insuficiente para un examen adecuado, que no se vinculan adecuadamente el examen y la discusión de los resultados presentados en el Informe de Gobierno con el examen y discusión presupuestarias, que existen presiones políticas y económicas por la cercanía del término del ejercicio fiscal y que una eventual falta de aprobación del mismo en el período ordinario de sesiones, genera incertidumbre que afecta al sistema económico y financiero.

En tal sentido, se hace necesario modificar las fechas de presentación de las Iniciativas de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a esta Soberanía, así como determinar una fecha límite para su aprobación, lejos del inicio del siguiente ejercicio fiscal, buscando con ello ampliar los tiempos de examen y discusión de las mismas, de tal forma que en un contexto de amplia comunicación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se alcance su aprobación, su publicación y el inicio de su ejercicio en forma oportuna, en beneficio de los intereses nacionales. Asimismo, se facilitaría la vinculación del examen relativo a los resultados obtenidos por el Gobierno Federal, con el examen y discusión del Presupuesto del siguiente ejercicio.

Debe considerarse que las autoridades hacendarias han mencionado la dificultad de adelantar la fecha de presentación, debido a que un anticipo en los tiempos provocaría que las proyecciones de las distintas variables macroeconómicas que inciden en el Presupuesto fueran menos precisas. Sin embargo, ante ello, deben considerarse, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Es necesario que el Gobierno Federal realice proyecciones de ingreso -gasto bajo escenarios de largo plazo, es decir, multianuales y que los mismos se ajusten anualmente de acuerdo a las condiciones económicas internas y externas.
2. Los escenarios anteriores, deberán responder al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y en los diversos Programas Sectoriales.
3. Dichos escenarios permitirían dimensionar las necesidades de recursos a mediano y largo plazo y sobre esta base establecer las medidas de política económica y financiera a seguir, particularmente en el corto y mediano plazo y evitaría los constantes ajustes a la política impositiva que tanta confusión y trabajo causa a los contribuyentes.

4. Toda proyección es incierta. Se realiza sobre las mejores bases disponibles, pero sus resultados difícilmente coincidirán con la realidad. Es de todos conocido que en economía difícilmente existe plena certeza del comportamiento futuro de las principales variables y que el presupuesto actualmente se elabora con base en las estimaciones de cierre del ejercicio en curso, y en el mejor de los casos, con los datos disponibles del tercer trimestre.

5. Será necesario establecer una mayor y mejor coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso que permita monitorear el comportamiento de las distintas variables macroeconómicas y sobre esta base tomar las decisiones presupuestarias, tanto en materia de ingresos como de gasto, que correspondan. Sin embargo, considerando los escenarios de largo plazo esbozados, las decisiones no impactarían sólo el corto plazo, sino que serían también con una clara visión de futuro.

En tal sentido, la presente iniciativa propone las siguientes modificaciones al texto constitucional:

1. Adelantar al 5 de septiembre, la fecha de entrega de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación al Poder Legislativo, por parte del Poder Ejecutivo de la Unión.

2. Asignar el 15 de noviembre, como la fecha límite para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, para lo cual la Ley de Ingresos deberá aprobarse antes del 31 de octubre.

3. Derogar la disposición constitucional que indica que en los casos de una nueva Administración Federal, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos podrán presentarse hasta el 15 de diciembre. De este modo, el Gobierno que culmina su período tendría la responsabilidad de presentar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación ante la Legislatura que iniciaría sus funciones. Dicha Legislatura, en el proceso de aprobación de ambos documentos, podrá realizar mecanismos de coordinación con el nuevo gobierno electo con el objeto de incluir sus propuestas en el Presupuesto. De este modo, se evitaría que, cuando inicia un nuevo gobierno, en ese año el Congreso cuente solo con dos semanas para examinar, discutir, modificar y aprobar el Presupuesto, a punto de iniciar el próximo ejercicio, con las consecuencias negativas que ya hemos comentado.

De aprobarse, esta reforma permitiría:

a. Ampliar a 70 días el tiempo de que dispondría el Legislativo para estudiar, discutir, proponer, modificar y en su caso aprobar el Presupuesto.



b. Determinar un plazo mínimo entre la aprobación de la Ley de Ingresos y la del Presupuesto de Egresos de la Federación, con lo cual se eliminan presiones.

c. Vincular el examen y la discusión del Informe de Gobierno con el examen y discusión del Presupuesto.

d. Disminuir la incertidumbre que genera la cercanía de las fechas de fin del período ordinario de sesiones y de conclusión del ejercicio fiscal e inicio del nuevo ejercicio sin Presupuesto aprobado.

e. Permitir que el Ejecutivo Federal, el Congreso, los gobiernos locales y los sectores económico y social interesados, conozcan el resultado final del Presupuesto aprobado, con anticipación suficiente al inicio del ejercicio, con lo cual:

i. Se podrían realizar los trámites necesarios para la oportuna asignación de recursos y para que desde principios del mes de enero, dé inicio la operación de los distintos programas y proyectos y no en meses posteriores como actualmente sucede. Ello elevaría la eficiencia de la Administración Pública, permitiría dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el marco de Planeación - Presupuestación, evitaría la presencia de subejercicios en el gasto y beneficiaría a la Actividad Económica en su conjunto. En este sentido debe aclararse que no se justifica la aplicación de medidas tendientes a la obtención de subejercicios de un gasto aprobado, con miras a alcanzar los objetivos macroeconómicos comprometidos y menos si con ello se impacta negativamente la actividad económica y el beneficio social.

4. Se plantea también en la iniciativa incluir la obligación del Ejecutivo y el Legislativo de determinar mecanismos de comunicación durante el proceso de integración del presupuesto a efecto de facilitar el análisis y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta propuesta implicaría un avance fundamental en la comunicación entre ambos Poderes para un asunto tan relevante como es el Presupuesto en forma previa a su presentación por parte del Ejecutivo. Esto facilitaría la posibilidad de realizar cambios derivados de recomendaciones oportunas por parte del Ejecutivo Federal, por causa de modificaciones en la evolución de variables macroeconómicas que incidan en las estimaciones de ingresos o gasto.

5. Se propone también precisar la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el presupuesto, que aunque puede parecer obvio al interpretar la redacción actual, en lo relativo a la facultad de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto, es importante destacarlo con el objeto de evitar cuestionamientos, como los que actualmente se realizan por diferentes

actores y que no sólo afectan la imagen de las instituciones, sino también la debilitan y pretenden limitar la participación de la Cámara en el proceso presupuestario.

En los años recientes se han aprobado por el Congreso diversas medidas en materia de finanzas públicas que, si bien no han conformado una reforma integral de la hacienda pública, han implicado un avance sustancial que puede tomarse como base de una reforma integral como la que el País requiere. Me refiero a las reformas aprobadas en la legislación tributaria como la nueva Ley del ISR, reformas a la Ley del IVA, la Ley del IEPS, el Código Fiscal de la Federación, así como las importantes reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria que obligan a este organismo a presentar mayor información, a establecer medidas de eficiencia y de rendición de cuentas en la administración tributaria. En materia presupuestaria, sin embargo, las propuestas han sido varias pero los avances pocos. Con la presente iniciativa, se abre la puerta a una reforma fiscal y presupuestaria de fondo, que genere una mayor eficiencia en las finanzas públicas y permita al Estado atender sus obligaciones sociales con mejores resultados.

Objetivos de la iniciativa de reforma constitucional

La presente iniciativa tiene como objetivos centrales:

Brindar mayor certidumbre al proceso presupuestario y a sus implicaciones económicas.

Generar los incentivos adecuados para una discusión objetiva y responsable durante el proceso presupuestario.

Impulsar la colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso presupuestario, con el objeto de construir un presupuesto más eficiente.

Por lo anterior, en mi condición de diputado federal y de acuerdo al marco jurídico actual, me permito presentar ante esta Soberanía la presente: **iniciativa de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Unico.-** Se reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 74

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III ...

IV.- Examinar, discutir, **modificar** y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. **La Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal deberán instrumentar mecanismos que permitan una adecuada comunicación durante el proceso presupuestario en beneficio del interés nacional.**

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 **5** del mes de **septiembre**, debiendo comparecer el secretario del 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 de noviembre, para lo cual la Ley de Ingresos respectiva deberá ser aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión antes del día 31 de octubre.**

...

...

...

...

...

#### **Transitorios**

**Unico.-** La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

## Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1468-I, jueves 1 de abril de 2004.

QUE REFORMA LOS PARRAFOS SEGUNDO Y SEPTIMO, Y ADICIONA UN PARRAFO TERCERO, RECORRIENDOSE LOS SIGUIENTES PARRAFOS DE LA FRACCION IV, DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE LEONEL SANDOVAL FIGUEROA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Jorge Leonel Sandoval Figueroa en mi carácter de diputado federal del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución General de la República; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; someto a la consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los párrafos segundo y séptimo; y adiciona un párrafo tercero recorriéndose los siguientes de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Los valores que salvaguardan el Principio de la División de Poderes consignados en los estudios del Barón de Montesquieu se plasmaron en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, y no se cumplen si el poder público se ejercita de manera inadecuada o inoportuna, como ha venido sucediendo con el ejercicio de la facultad exclusiva en materia del análisis, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Cámara de Diputados es el órgano responsable del funcionamiento eficaz de la administración de las finanzas y del patrimonio del Estado, mediante el ejercicio de lo ordenado en la fracción IV del artículo 74 constitucional el cual establece, entre otras cosas:

*"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

*I a III ...*

*Fracción.- IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.*

***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 noviembre o hasta el día 15 de diciembre***

*cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente, a dar cuenta de los mismos ...*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo 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;..."*

En nuestro sistema jurídico, para cumplir los fines del principio de la división de poderes, el Presidente de la República juega un papel de gran importancia, cuenta con la facultad de presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de egresos de la Federación, que la Subsecretaría de Programación y Presupuesto, cada año realiza en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, antes del 30 de noviembre de cada año, término que resulta inconstitucional, ya que no corresponde a lo ordenado en la Ley Fundamental toda vez que la norma secundaria prevé una fecha límite diferente a lo establecido en el artículo 74, fracción IV, y por tanto debe modificarse y respetarse el tiempo que marca la constitución.

En los hechos el proceso legislativo presupuestal presenta un doble problema para su aprobación, **por un lado** el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 constitucional establece como fecha límite para presentar tanto 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 noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo el Presidente de la República, en términos del artículo 83, por lo que la Cámara posee teóricamente mes y medio o bien quince días para analizar, discutir y aprobar el paquete fiscal. **El otro problema** es que dada la complejidad para lograr acuerdos entre las fuerzas políticas con representación en la Cámara y el aspecto técnico de esta materia, habiendo transcurrido un tiempo importante del mes diciembre, se da inicio a la discusión del paquete de programas presentados, sin lograr su aprobación antes del 15 de diciembre o del 31 de diciembre cuando inicia su encargo el titular del Ejecutivo Federal.

La fracción IV del artículo 74 constitucional no prevé un plazo para que los diputados aprueben el llamado paquete económico, así mismo existen precedentes de escenarios en el Salón de Sesiones donde los legisladores exhaustos, somnolientos y en un clima de desinformación votan apresuradamente el contenido del dictamen o dictámenes o bien, las modificaciones hechas por el Senado de la República, sin haber realizado el estudio necesario, el análisis acucioso y la revisión profunda del paquete fiscal.

Lo anterior se ha convertido en una práctica inevitable, es de resaltar que en la LVIII Legislatura los paquetes presupuestales en sus dos últimos años ninguno se concretizó antes del 15 de diciembre.

Debemos reconocer que el ejercicio de esta facultad propicia una discusión vehemente, en virtud de que para aprobar el paquete fiscal se deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, como son: La descripción de los programas base del proyecto con sus objetivos, metas; unidades responsables de su ejecución y valuación estimada; una explicación de los programas que abarquen dos o mas ejercicios fiscales; ingresos y gastos reales del ultimo ejercicio fiscal; la estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso; situación de la deuda pública al fin del ultimo ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente; comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarías actuales y las que se prevén para el futuro, entre otras.

Dado el nexo indisoluble entre los ingresos y los egresos, y la trascendencia para el país de este tema, debemos actuar con responsabilidad y no continuar con estos vicios de seguir aprobando la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación de manera apresurada, y no solo eso, sino que esa práctica siga dando lugar a aprobar normas fiscales colmadas de errores de fondo, motivados por la carencia del tiempo necesario para su análisis y discusión, que luego el particular impugnará en vía de juicio de amparo y el Poder Judicial de la Federación, decretará las que procedan, dejando las normas aprobadas, insubsistentes o sin efectos legales, viéndose el Estado obligado a resarcir al impetrante en numerario o bien dejará de percibir un recurso previsto para cumplir sus compromisos de un ejercicio fiscal, afectando gravemente la economía del país, como ocurrió en el año 2003.

Por ello mi Partido, el Revolucionario Institucional, como misionario de los intereses del Estado Mexicano, a través de sus diputados, con esta iniciativa de reforma, asume una conducta responsable en el ejercicio de ésta facultad constitucional, que contiene un aspecto jurídico-político, con el firme propósito dar certeza al debido cumplimiento de la Constitución.

Por otra parte, la posibilidad de prórroga que la Carta Magna cita en el párrafo séptimo de la fracción IV del artículo 74, para el caso que el Presidente de la República no haya remitido su propuesta de presupuesto en los tiempos establecidos en la Constitución por causa justificada, esta Cámara de Diputados podrá otorgarle un plazo nuevo, que deberá ser preciso, por ello la ampliación del término no podrá exceder de cinco días naturales a fin de garantizar el debido cumplimiento de los términos previstos.

Por lo tanto, es necesario modificar los tiempos que la Constitución otorga al Presidente de la República, para la elaboración y remisión de la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que

proponemos que deberá presentarlas a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de octubre para su análisis y discusión, y la Cámara podrá hacer las mejoras y cambios que considere necesarios, debiendo concluir el proceso legislativo de aprobación, más a tardar el 30 de noviembre, y en el caso de lo previsto en el artículo 83 constitucional, el titular del Poder ejecutivo federal deberá enviar su proyecto presupuestal el 5 de diciembre, igualmente la cámara podrá hacer las mejoras y los cambios que considere necesarios, debiendo aprobarse a más tardar el 15 de diciembre.

Los medios de solución propuestos a los problemas planteados en la presente iniciativa, prevén aminorar todo indicio de que en la práctica esta Cámara se vea imposibilitada a aprobar el paquete fiscal en el tiempo establecido por la constitución.

Un signo inequívoco de la democracia es que el pueblo conozca y apruebe tanto los ingresos que van a sostener al Estado y a las obras y servicios públicos, así como la forma austera, ordenada y clara en que deberá ejercerse el gasto público, por ello esta representación auténticamente popular, debe proveer a los mexicanos de certeza jurídica, económica y social, de que ambos instrumentos se aprobaran en tiempo y forma, bajo un análisis serio y responsable, de cara a la nación.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente: **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución General de la República.**

**Artículo Unico: Se reforman los párrafos segundo y séptimo; y se adiciona un párrafo tercero recorriéndose los siguientes párrafos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:**

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

I a III. ...

Fracción IV. ...

Párrafo segundo:

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 octubre o el día 5 de diciembre** cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

**Párrafo tercero:**

***La Cámara deberá culminar el proceso legislativo de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 30 de noviembre o el 15 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo...***

Párrafo séptimo:

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, **no pudiendo exceder de cinco días naturales la presentación de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos**, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V a VIII ...

### **Transitorios**

**Artículo Primero.-** El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 30 días del mes de marzo del 2004.

Atentamente

Dip. Lic. Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica)



Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1468-I, jueves 1 de abril de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO GOMEZ ALVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Durante el siglo XX las declaraciones de procedencia emitidas por la Cámara de Diputados del Congreso se limitaron sólo a retirar del Congreso a determinados legisladores por causas de carácter político y al desafuero de un senador acusado de fraude a Petróleos Mexicanos. En los primeros casos, no hubo pedimento del Ministerio Público, con lo cual la procedencia no se tradujo en la apertura de procesos de carácter penal. Sólo en 1982 la declaración de procedencia de la Cámara abrió un proceso penal.

Como se sabe, la inmunidad constitucional de los altos servidores públicos de la Federación tiende a proteger el funcionamiento normal de los poderes públicos y, recientemente, del Instituto Federal Electoral como órgano administrativo, independiente de tales poderes. Esta inmunidad no está pensada, por tanto, como un medio de garantizar impunidad personal.

Por otra parte, el hecho de que la Constitución no señale alguna autoridad a quien le corresponda hacer el pedimento se ha traducido en solicitudes de particulares que carecen de elementos y fuerza legal para demostrar la presunta responsabilidad de los servidores públicos indicados. Asimismo, el procedimiento interno de la Cámara de Diputados se asemeja en algunos giros al que se lleva a cabo en los órganos de procuración e impartición de justicia, lo cual redundo en una especie de juicio que, sin serlo, debe observar una larga serie de formalidades.

El primer problema que es necesario resolver es quién puede solicitar la procedencia con suficientes fundamentos sobre la probable responsabilidad del inculcado. Existen dos posibilidades: el Ministerio Público o el juez. En la primera, se trata de un procedimiento para ejercer acción penal, lo cual implica que la representación social deberá acudir a un juez en procura de la orden de aprehensión, lo cual no se puede llevar a cabo hasta que la Cámara declare la procedencia, es decir, el desafuero. En otras palabras, cuando el Ministerio Público solicita la procedencia todavía no existen las decisiones judiciales para confirmar la presunta responsabilidad del inculcado. En la segunda posibilidad, sería el juez quien pediría la declaración de procedencia sobre la base de un auto de formal prisión en condición suspendida en tanto persista la inmunidad constitucional, lo cual brindaría a la Cámara de Diputados los elementos necesarios para adoptar una resolución.

Si partimos de la presunción de inocencia de todo inculpado hasta que no sea demostrada su culpabilidad, lo más correcto sería que la declaración de procedencia pudiera ser solicitada exclusivamente por un juez, después de que éste haya resuelto la posible responsabilidad y, al mismo tiempo, se trate de delitos que por su gravedad o trascendencia pública pudieran aconsejar el encarcelamiento del procesado. Esto implica que los individuos aforados, es decir, quienes gocen de inmunidad, pudieran ser sujetos de un proceso penal bajo suspensión del auto de formal prisión asumiendo la presunción de inocencia y, al mismo tiempo, sin interrumpir la acción de la justicia.

La presente iniciativa propone una modificación del artículo 111 de la Constitución para reformar el sistema de inmunidad de los integrantes de los poderes públicos de tal manera que los procesos penales puedan desarrollarse sin que sea requisito la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados y, por tanto, la separación del cargo. Al mismo tiempo, se busca que la mencionada declaración pueda ser solicitada exclusivamente por el juez del proceso cuando, a su juicio, y a la vista de la gravedad o trascendencia de los delitos, sea necesario encarcelar al procesado. Al producirse sentencia de primera instancia, el juez estaría en la obligación de solicitar la declaración de procedencia.

Con esta reforma, la justicia no se suspendería cuando el Ministerio Público hubiera concluido una averiguación y estuviera en condiciones de ejercer acción penal sino que, ya en el proceso penal, la solicitud podría presentarse ante la propia Cámara y ésta sólo tendría que conocer los motivos del juez y proceder a votar.

Lo que se busca con la presente iniciativa es proteger a los poderes públicos de acciones arbitrarias que pudieran paralizarlos y, al mismo tiempo, garantizar que la inmunidad no se convierta, en los hechos, en impunidad, al tiempo que se defiende la presunción de no culpabilidad de cualquier individuo aunque éste goce del llamado fuero constitucional.

Como añadido a la presente iniciativa se propone que el presidente de la República pueda ser tratado de la misma forma que los demás integrantes de los poderes públicos de la Federación. Aunque se trata de un servidor público que no es sujeto de juicio político, la Constitución actualmente lo considera responsable de delitos graves de orden común, los cuales no estaban definidos en la ley cuando se redactó el actual texto constitucional. Por este motivo, el presidente de la República ha adquirido la calidad de impune por la comisión de delitos que la ley no considera como graves y sin que las cámaras del Congreso puedan eventualmente evaluar la gravedad del delito. Para evitar una diferenciación innecesaria e injustificable entre el presidente de la República y los demás titulares de los poderes públicos, se propone que aquél sea responsable de cualquier delito y que, a diferencia de los demás, se requiera el voto de las dos cámaras del Congreso para removerlo de su cargo y entregarlo a la justicia, tal como lo señala el procedimiento de juicio político en vigor. Hay que aclarar que la traición a la patria, de la que actualmente es responsable el presidente de la República, es una

mención innecesaria ya que se trata de un delito federal tipificado en el código de la materia. Bastaría, por tanto, definir que el presidente de la República es responsable de delitos y señalar con mayor claridad el procedimiento a que estaría sujeto por parte del Congreso en el caso de que un juez pidiera la suspensión de la inmunidad de la que goza y, con ésta, del cargo que desempeña.

Al mismo tiempo, conviene que se defina con entera claridad que los funcionarios que gocen de inmunidad abandonan la misma en el momento mismo en que se separan del cargo por cualquier motivo, lo cual superaría definitivamente el debate sobre este punto. En el mismo sentido, conviene precisar que los altos servidores públicos que, separados de su cargo, fueran merecedores de una orden de aprehensión, ya no podrían retomar la inmunidad.

Por los motivos aquí señalados, el suscrito, diputado a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, por acuerdo del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con base en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 111.** 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 del Poder Judicial de la Federación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de justicia del Distrito Federal, el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral gozan de inmunidad y, por tanto, no podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo. Sin embargo, estos servidores públicos podrán ser sujetos de proceso penal, en libertad, de conformidad con las leyes.

Cuando el juez de la causa lo considere conveniente por la gravedad y trascendencia del delito o cuando se dicte sentencia condenatoria de primera instancia, el mismo juez solicitará desde luego a la Cámara de Diputados la declaración de procedencia para el efecto de que el inculpado cese en sus funciones y quede a disposición de la autoridad correspondiente. En la Cámara de Diputados no se producirá dictamen previo alguno y ésta votará directamente el pedimento judicial dentro de los diez días hábiles a partir de la presentación del mismo y con audiencia del inculpado. En los recesos del Congreso, la Comisión Permanente convocará de inmediato a sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, la que deberá reunirse dentro de un plazo de cinco días hábiles.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se mantendrá la inmunidad del inculpado, pero ello no será obstáculo para que el proceso penal continúe su curso ni para que, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su cargo, las autoridades procedan conforme a la ley, pues aquella no prejuzga el mérito de la imputación.

El presidente de la República goza de inmunidad y, por lo que a éste toca, se aplicará la misma norma y el mismo procedimiento, pero la Cámara de Diputados obrará como acusador ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá en definitiva dentro de los diez días hábiles a partir de que hubiera recibido la acusación de la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores resolverá la sanción con la mayoría requerida en el párrafo quinto del artículo 110 de esta Constitución. En los recesos, la Comisión Permanente convocará de inmediato a sesiones extraordinarias del Congreso en cuanto reciba la solicitud judicial.

Por lo que toca a los gobernadores de los estados, diputados locales de los mismos, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados, miembros de los consejos de las judicaturas locales e integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos electorales de los estados, quienes también gozan de inmunidad, cuando alguno de ellos sea sometido a un proceso penal por la comisión de delitos federales, se procederá de la misma forma, pero la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados se comunicará a la correspondiente legislatura para que las autoridades competentes del Estado retiren la inmunidad del inculpado y éste sea puesto a disposición del juez.

En todo caso, si la sentencia judicial fuera absolutoria el servidor público podrá reasumir su función a partir de que aquella cause estado. Si la sentencia fuera condenatoria y si se tratara de un delito cometido durante el ejercicio de su cargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Para la prescripción del delito no contará el tiempo en que el inculpado haya gozado de inmunidad.

En demandas y juicios del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables. Tampoco procederá ninguna suspensión judicial, administrativa o parlamentaria contra la realización de las sesiones en que las cámaras actúen como jurados.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 112.** No se requerirá declaración de procedencia cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el primer párrafo del artículo 111 se encuentre separado de su función por cualquier motivo. La inmunidad no podrá recobrase a partir del momento en que se dicte la orden de aprehensión.

**Artículo Tercero.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 108.** (...)

El presidente de la República, durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por la comisión de delitos.

(...)

(...)

**Artículo Cuarto.** Se reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 38.** (...)

I. (...)

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión, salvo lo establecido en el artículo 111 de la presente Constitución.

III a VI. (...)

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las solicitudes de procedencia que se encuentren en curso en la Cámara de Diputados a la fecha de entrada en vigor del presente decreto se tramitarán de acuerdo con el contenido del mismo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1º. de abril de 2004.

Dip. Pablo Gómez Álvarez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1468-I, jueves 1 de abril de 2004.

**QUE DEROGA EL PARRAFO TERCERO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MINERVA HERNANDEZ RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Los que suscribimos, integrantes del grupo parlamentario de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos, 71 fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II; 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa que deroga el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

México vive uno de los momentos más tensos y definitivos de su historia, agobiado por presiones externas, por injusticias y por rezagos; en los años recientes se ha perdido la dimensión creadora del quehacer político y se ha instalado en su lugar, la arbitrariedad y el oportunismo.

Una de las principales herramientas en la mayoría de los cuerpos legislativos en el mundo es la rendición de cuentas, fundamental en el diseño de las políticas públicas, ya que permite al Estado garantizar a los ciudadanos el acceso a información fidedigna y veraz relacionada con las acciones de gobierno.

Hoy la ciudadanía exige a las instituciones públicas la administración de los recursos materiales, financieros y humanos con transparencia, exige también la demostración precisa de sus logros, del alcance de sus metas, del impacto social o económico de los resultados de su gestión, a través de la evaluación permanente de su desempeño en el ejercicio de atribuciones y facultades que realizan dentro de la esfera jurídica; situación que obedece a que ha venido percibiendo una política de abuso e inequidad que predomina, que resulta subversiva y nos coloca en los linderos de la desconfianza social.

Hoy la rendición de cuentas y la participación son principios del buen gobierno, a la vez que transparencia y responsabilidad son un requerimiento social para explicar y justificar los actos al público, que es el último depositario de la soberanía en la democracia, porque rendir cuentas, es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades.

Las acciones y recursos públicos en nuestro país se sustentan en planes y programas específicos que proporcionan certeza en su ejercicio, es por ello que el

Presupuesto de Egresos Federal es un documento susceptible de profundizar en su análisis, cuya base legal se consagra en el artículo 74 constitucional.

Este artículo ha sido modificado a través de diez reformas, que en esencia pretendían lograr una participación política institucional sólida, entre las más importantes destaca la de 1977, en la que se establecieron los lineamientos del proceso presupuestario mediante la adición de seis párrafos a la fracción IV, cuya exposición de motivos no cita justificación clara y precisa a la práctica de asignación financiera a las <<partidas secretas>> dentro del Presupuesto de Egresos, solo refiere la condición de que tendrán que ser autorizadas por el Presidente de la República.

Estas <<partidas secretas>>, se identifican en el glosario de términos más usuales de la administración pública como <<el conjunto de erogaciones que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República>>, no obstante estamos frente a una práctica obsoleta, desfasada en el tiempo, en desuso durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de los últimos años.

Las circunstancias que en el pasado originaron y justificaron el abuso de la figura presidencial llevada al extremo en las últimas décadas, e hicieron del legislativo un poder sumiso, complaciente e incapaz de representar contrapesos y equilibrios, encontraban cauce en la necesidad de dotar al Ejecutivo Federal de facultades que le facilitaran la disposición del erario público para atender de manera eficaz asuntos que se consideraban urgentes y requerían una atención administrativa pronta, haciendo implícitamente permisible el manejo discrecional de las partidas presupuestarias denominadas <<secretas>>, que ya no tienen cabida en la práctica presupuestaria contemporánea.

La discrecionalidad en el ejercicio de la economía pública llegó a los niveles altos, el gobierno intervino en la configuración de un nuevo poder financiero, emprendiendo privatizaciones de gran parte de los activos de la Nación sin apego a la normatividad, ejerciendo grandes cifras presupuestarias bajo el amparo de la <<partida secreta>>.

Más tarde, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de informes oficiales dio a conocer el programa de Erogaciones Contingentes 1993-2000, llámese <<partida secreta>>, en el que más que emprender acciones tendientes a reducir la discrecionalidad en el gasto del Ejecutivo Federal, se registró decremento en su asignación y paulatinamente se convirtió en recursos no ejercidos, hasta culminar en el PEF del año 2000 con la no asignación en este rubro.

Estamos convencidos de que el ejercicio del poder como patrimonio propio suplanta el espíritu de servicio y tiende a convertir al acto de autoridad en fuente potencial de enriquecimiento indebido, es por esto que el concepto de <<partida

secretas>> es atrasado, obsoleto y hace indispensable eliminarlo de nuestra Constitución, pues en la práctica actual no se observa, ni se entiende su uso.

Hoy nos enfrentamos a un debate sobre el diseño constitucional de nuevas políticas presupuestarias debido a la escasa interrelación entre el presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, así como el reducido tiempo para su análisis durante su proceso de construcción, asumiendo diversas implicaciones de índole jurídico, político y económico. Tengamos presente que constitucionalidad es algo más que derecho, es la dinámica entre la normatividad y la normalidad.

La distancia entre la mentira oficial y la realidad reflejan un abismo. Durante estos años hemos presenciado la conversión de una crisis financiera, el mal que padecíamos, se ha extendido a todos los ámbitos del cuerpo social, causando el desplome de la economía, de la política, de la convivencia humana y de la moral pública. Tal parece que el país ha iniciado una involución histórica.

Es por todo ello que esta reforma pretende la desaparición definitiva de las <<partidas secretas>> para coadyuvar con la transparencia del sistema presupuestario, tendiente a la eficaz y eficiente administración de los recursos públicos.

Recientemente en materia de transparencia de las finanzas públicas contamos con un avance significativo, pero estamos ciertos que aún falta mucho para que se abarque al gasto público en su conjunto y comience a ser realmente útil para el ciudadano, es decir, le permita al pagador de impuestos conocer el destino de sus contribuciones; y a quien ejerce el gasto, le facilite la rendición de cuentas.

Compañeras y compañeros:

La pluralidad democrática y la competencia política nos obligan a revisar el sistema presupuestario, en relación a las circunstancias vigentes, tomando en cuenta la participación de los diversos sectores de la sociedad para la realización de este ejercicio democrático.

El Ejecutivo Federal ya no ocupa el papel protagónico de antaño, sino que otros poderes, especialmente el Legislativo, han venido ganando espacio de participación en la toma de decisiones del país, particularmente en la administración de las finanzas públicas y la reducción a su mínima expresión en el ejercicio de la discrecionalidad. Es por esto que las acciones de control y fiscalización atendiendo al espíritu constitucional basado en principios de responsabilidad y disciplina fiscal deben fortalecer el estado de derecho, y en este esquema las <<partidas secretas>> no encajan.

Muchos mexicanos estamos luchando por romper las inercias y abrir espacios democráticos, pues se ha olvidado que la fortaleza de la autoridad reside en su capacidad moral de convocatoria y en su aptitud para movilizar las energías sociales conforme a metas y objetivos trazados con el pueblo.



Por lo expuesto, sometemos a la consideración de ésta Honorable Soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que deroga el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

**Artículo 74.- ...**

...

...

(Derogada)

**Transitorios**

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

Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los treinta días del mes de marzo de 2004.

**Diputados:** Minerva Hernández Ramos, secretaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (rúbrica), Guillermo Huízar Carranza, secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (rúbrica), Clara Brugada Molina, integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (rúbrica), Angélica Díaz del Campo, integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (rúbrica), Víctor Suárez Carrera, integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (rúbrica).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1468-I, jueves 1 de abril de 2004.

**QUE REFORMA LA FRACCION I DEL ARTICULO 104 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSE RAMON GALINDO NORIEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política Federal y la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; concurro a esta honorable asamblea a solicitar sea turnada la presente iniciativa a la instancia correspondiente de esta honorable Cámara de Diputados, a fin de exponer lo siguiente.

**Exposición de Motivos**

En la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, el artículo 97 confiere a los tribunales federales la competencia para conocer de todas las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; de las que versaren sobre derecho marítimo; de aquellas en que la Federación fuere parte: de las que se suscitaren entre dos o más estados o entre un estado y uno o más vecinos de otro; de las del orden civil o criminal que se plantearan a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, y de los casos concernientes a los agentes diplomáticos y consulares.

Asimismo, la reforma de 29 de mayo de 1884 a la fracción I del citado artículo 97 introdujo el principio de la jurisdicción concurrente, es decir, que cuando las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales afectaran intereses particulares, la competencia correspondía a los jueces y tribunales del orden común de los estados, de Distrito Federal y del entonces territorio de Baja California, indistintamente.

El actual artículo 104 de la Constitución Federal, con reformas publicadas los días 18 de enero de 1934; 30 de diciembre de 1946; 25 de octubre de 1967; 8 de octubre de 1974; agosto 10 de 1987 y 10 de octubre de 1987, comprende varias instituciones que deben examinarse por separado. En dicho precepto se regulan:

a) En primer término, la competencia de los tribunales de la Federación para conocer de las controversias sobre aplicación de las leyes federales, así como la jurisdicción concurrente con los tribunales locales, cuando dicha aplicación sólo afecte intereses particulares.

b) La regulación del recurso de revisión fiscal y administrativa, y

c) La competencia de los propios tribunales federales para conocer de cierto tipo de controversias que se le han atribuido tradicionalmente.

Asimismo, la jurisdicción concurrente ha tenido por objeto evitar el rezago de los tribunales federales, al encomendar a los de carácter local el conocimiento de la controversia en las cuales sólo se afecten intereses particulares en el precepto de 1857, de manera obligatoria, pero en la Constitución vigente, sólo de manera potestativa a elección del actor.

Por lo anterior, la disposición constitucional que se pretende reformar establece la llamada jurisdicción concurrente; es decir, el extremo legal apuntado deja que la jurisdicción sobresalga tanto en el terreno federal o en el de fuero común según escoja el actor en aquellos asuntos de aplicación de Leyes Federales, Tratados Internacionales, así como otras controversias que de ordinario son pertenecientes a los Tribunales Federales para que en el supuesto de que sólo se afecten intereses de particulares, puedan éstos acudir en busca de solución a su controversia a los Tribunales de los Estados.

Así pues, el actual artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción I, establece que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal.

La necesidad de la reforma mencionada se surte sobradamente en mérito de los vientos frescos de federalismo que en todos los ámbitos de la nación hoy se viven. Además, como un mecanismo que permite aligerar la carga económica que pesa sobre los estados -en concreto, las limitadas finanzas de los Poderes Judiciales de los Estados-. En efecto, aproximadamente el 55% de los juicios que se siguen en el Poder Judicial del estado de Chihuahua se derivan de la aplicación de leyes federales, básicamente el Código de Comercio y Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, entre otras. La estadística llevada a cabo en los últimos años así lo demuestra. Para ilustración de este alto cuerpo transcribimos a continuación la misma:

El promedio general en los últimos cuatro años es de 57.70% de juicios mercantiles y 42.30% de procedimientos de naturaleza diversa.

En virtud de lo anterior, las entidades federativas tienen que destinar mayor presupuesto al Poder Judicial local, que se traduce en aumento de recursos humanos y materiales. De aprobarse la reforma que se propone, los Poderes Judiciales de todas las entidades federativas solucionarían de fondo el problema ancestral que todos conocemos: el rezago, a veces alarmante, en el número de expedientes que requieren tramitación y atención. Es fácil adivinar las bondades

de la presente iniciativa: simplemente nuestro Poder Judicial estaría en posibilidad de cumplir cabalmente su función de administrar justicia de manera pronta y expedita tal como lo manda la propia Constitución federal en su artículo 17, ya que se abatiría el rezago; y el servicio y la atención al usuario serían mejores.

Es hora pues, de que la Federación cumpla con su función en materia de administración de justicia y aplique, como debe de ser, las leyes federales y quitarle esa carga ominosa a los estados.

Por todo ello, respetuosamente me permito someter a esta Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de:

## **Decreto**

**Artículo Unico.-** Se reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 104.-** Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I-A.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal.

La Federación, en los términos de las leyes ordinarias y de los Presupuestos de Egresos correspondientes, deberá resarcir a los estados y al Distrito Federal con el pago de los gastos que eroguen con motivo de la prestación de este servicio, derivado de la competencia federal. El recurso federal que se asigne en compensación de los gastos que cause este servicio, deberá destinarse directamente a fortalecer los presupuestos de los Poderes Judiciales estatales.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B. ....

II. a VI. ...

## **Artículos Transitorios**

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

**Artículo Segundo.-** Los juicios o procedimientos que se ventilen antes de la entrada en vigor del presente decreto seguirán hasta su conclusión bajo la jurisdicción del juez con quien se hubiere iniciado.

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo, a 1 de abril de 2004.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1468-I, jueves 1 de abril de 2004.

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA Y AUTONOMIA DEL MINISTERIO PUBLICO, A CARGO DEL DIPUTADO DANIEL ORDOÑEZ HERNANDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe diputado federal Daniel Ordoñez Hernández de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de esta H. Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de procuración de justicia y autonomía del Ministerio Público, de conformidad con la siguiente:

### Exposición de Motivos

El alto índice de impunidad y la creciente corrupción de los últimos años, permiten concluir que la organización del Ministerio Público, no ha sido la adecuada para atender los graves problemas en materia de procuración de justicia. Muchos son los factores que explican el desarrollo y la expansión de la impunidad dentro de nuestro sistema de justicia penal: ausencia de un marco normativo acorde a la realidad delictiva, falta de capacitación y profesionalización de los servidores públicos, corrupción, dilación en la aplicación de justicia, ausencia de protección a víctimas, abuso de poder, penalización de la pobreza, abuso de prisión preventiva, nula aplicación de sustitutos a la prisión, entre otros.

Una gran cantidad de estos problemas surgen a partir de una debilidad fundamental y estructural con el Ministerio Público: **su falta de autonomía**. La dependencia del Ministerio Público del Poder Ejecutivo, conlleva a la politización, la discrecionalidad y la desorganización de las tareas de procuración de justicia.

Es urgente transformar a la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público en una institución homogénea, lógica y eficaz, estableciendo mayores controles de tipo legal, político, administrativo y ciudadano, así como eliminando al máximo sus facultades discrecionales.

Desde hace décadas la creación de un Ministerio Público autónomo ha sido un reclamo generalizado a lo largo del continente latinoamericano. En la Segunda Jornada Latinoamericana de Derecho Procesal celebrado el 14 de mayo de 1959 todos los participantes aclamaron por unanimidad que "el ministerio público deber

ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo y gozar de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del Poder Judicial".

Resulta imprescindible emprender una reforma integral del sistema de procuración de justicia, que considere no sólo reformas al órgano procurador, sino también modificaciones al sistema penal en su conjunto, contemplando indiscutiblemente los aspectos de Seguridad Pública. Esta iniciativa de reformas a los artículos 21, 76 fracción II, 89 fracción IX, y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa un paso crucial hacia la reforma integral del sistema de procuración de justicia que se requiere.

En los últimos años hemos asistido a reformas importantes en el ámbito de procuración de justicia. Por ejemplo, tenemos la reforma constitucional de 1994 y más recientemente las reformas que versan sobre el crimen organizado, así como las nuevas leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal y las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública que incluyen a la Consejería Jurídica como dependencia de la administración pública.

En términos generales, el patrón de estas reformas es similar al de los otros ámbitos institucionales. Es decir, son reformas parciales y graduales que seguramente serán nuevamente modificadas como resultado de las presiones opositoras o del cambio de actitud de los dirigentes del régimen para construir instituciones más abiertas, plurales y democráticas.

Distintos tratadistas nacionales han señalado cómo las instituciones que antecedieron al actual Ministerio Público estuvieron inicialmente vinculadas al Poder Judicial. La Constitución de Apatzingán preveía que el Supremo Tribunal de Justicia contaría con dos fiscales (uno para lo civil y otro para lo criminal) como se establecía en las ordenanzas de la Real Audiencia. La Constitución de 1824 estipulaba que el Poder Judicial de la Federación residiría en una Corte Suprema que estaría integrada por once ministros y un fiscal. De igual manera, las Constituciones centralistas ubicaron a la fiscalía en el Poder Judicial. La Constitución de 1857 decretó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Existen también antecedentes constitucionales y legislativos que radicaron al procurador general de la nación y al Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo, tales como el Proyecto de Constitución de 1853 y la Ley para la Organización del Ministerio Público dictada durante imperio de Maximiliano. Sin embargo, no fue sino hasta la reforma Porfirista de 1900 cuando se estableció que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República serían designados directamente por el Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1917 reguló al Ministerio Público en los artículos 21 y 102, al establecer que sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, que deberá tener

las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte. Durante su vigencia, uno de los debates más importantes fue el que suscitó Luis Cabrera a través de una carta que dirigió el 15 de septiembre de 1932 al procurador Emilio Portes Gil, en la que sostenía que el jefe del Ministerio Público debería ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y al igual que en el siglo pasado, formar parte de la Suprema Corte, independiente del Ejecutivo y dentro del presupuesto del Poder Judicial, señalando, además, que debería haber un abogado o Procurador General de la República.

En 1971 la controversia se renovó en virtud de una iniciativa presentada por legisladores del PAN, en la que proponían la separación de funciones constitucionales del Procurador General de la República y las del encargado del Ministerio Público, indicando como en la propuesta de Luis Cabrera que el Ministerio Público debía formar parte del Poder Judicial Federal.

Las reformas del 31 de diciembre de 1994 a la Constitución, marcan una cierta tendencia a la autonomía de la Procuraduría General de la República. En efecto el cambio constitucional en el artículo 102, apartado A, parece darle al procurador general un perfil diferente del los secretarios de Estado. El Procurador es designado por el titular del Ejecutivo con ratificación del Senado por mayoría simple, aunque puede ser removido libremente por el presidente. Asimismo, la reforma separa la función del Ministerio Público de la función de Consejero Jurídico del Gobierno.

Este cambio constitucional, que vino acompañado con la designación de un miembro de la oposición en esa función, fue importante pero no suficiente para contar con certidumbre de la independencia del Procurador. Actualmente el Presidente de la República todavía puede remover y sustituir libremente al Procurador así como a todos los demás funcionarios del Ministerio Público. En la reforma de 31 de diciembre de 1994 no se quiso tomar en cuenta el derecho comparado europeo (Italia o Alemania), ni el latinoamericano (Perú, Guatemala, Argentina), ni las discusiones que se dan en Francia y se han dado en México sobre la independencia y autonomía del Ministerio Público.

Podemos y debemos ir más allá para asegurar la independencia, el profesionalismo y la eficacia del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República. Las reformas a las que hemos asistido no serán las últimas, ni las "definitivas". Empero, existe la urgencia de dar fin a la impunidad, la corrupción, el uso de esta institución como un órgano de presión y persecución política del gobernante en turno, y la discrecionalidad interna con que se manejan sus funcionarios, prestos en todo momento a los vaivenes de la decisión caprichosa del ejecutivo.

La reforma constitucional de 1994 al Ministerio Público tuvo algunos méritos: el concurso del Senado en la ratificación por mayoría simple del nombramiento del procurador que hace el presidente, y la distinción de funciones entre el Ministerio



Público y el Consejero Jurídico, el último estimado como un secretario de Estado, dependiente totalmente del Ejecutivo. Sus deméritos ya han sido señalados: el Ministerio Público sigue siendo una dependencia del Ejecutivo, la mayoría exigida para el nombramiento del procurador en el Senado es simple y no calificada, el Presidente puede remover al titular de la Procuraduría libremente, y las características de esa dependencia de la administración pública no son las de autonomía presupuestaria, no hay nada que se parezca a un régimen de inamovibilidades para el titular, etcétera.

Es nuestro deber pronunciarnos por una Procuraduría General de la República como órgano constitucional autónomo. Si la institución permanece en el Poder Ejecutivo nunca logrará su independencia y sus criterios de actuación serán políticos y no técnicos. Seguirá siendo una dependencia sujeta a la manipulación y a la presión, sufriendo los estragos nocivos de la "partidocracia".

No debe estar adscrito al Poder Judicial, porque este poder tendría poderes omnímodos: como juez y parte en las controversias, se afectarían las garantías constitucional-procesales de las personas, y todas las funciones -desde la persecución a la determinación de las responsabilidades- estarían ubicadas en un solo órgano.

La Procuraduría como órgano constitucional autónomo tendría las siguientes características: un titular designado por mayoría calificada del Congreso a partir de una amplia auscultación de candidatos entre la sociedad; autonomía financiera y de gestión; funcionarios con garantías de inamovilidad e independencia y con obligaciones de transparencia sobre sus actos y de información en los casos y bajo las condiciones en que ello fuere pertinente; sujeción de los funcionarios a las responsabilidades propias de los titulares de otros órganos autónomos y poderes, entre otras. Un órgano de este perfil haría mucho para desterrar el clima de corrupción y de impunidad existente en el país.

Ha llegado la hora de revisar nuestra decimonónica división de poderes, fortaleciéndola o haciéndola operar como fue concebida históricamente, y dar cabida a otros órganos que hagan viable el funcionamiento democrático del Estado contemporáneo. Organos que institucionalmente impidan la manipulación política, o la presión coyuntural, o el juego de los partidos políticos, órganos que sean técnicos y cuyos miembros gocen de garantías de inamovilidad durante el periodo que la misma ley de la materia imponga y cuyo actuar sea imparcial.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de H. Asamblea, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de procuración de justicia y autonomía del Ministerio Público.**

**Unico.**-Se reforma el primer párrafo del artículo 21, fracción II, del artículo 76 y apartado A del artículo 102; se adiciona la fracción X al artículo 76 y la vigente

pasa a ser XI; y se deroga la fracción IX del artículo 89; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 21.** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público **como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía de gestión y presupuestaria**, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

...

...

...

...

...

**Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado:

I. (.....)

**II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los 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 (.....) IX**

X.- Designar por las dos terceras partes de sus miembros al Procurador General de la República.

XI. Las demás que la misma constitución le atribuya.

**Artículo 89.**

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes;

...

...

...

...

...

...

...

IX. Se deroga.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

## **Artículo 102**

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, **como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía de gestión y presupuestaria.** El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, **designado por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.** La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de propuestas por la propia

**Cámara de Senadores a partir de una amplia auscultación entre la sociedad para candidatos que cumplan los requisitos para el cargo. El Procurador permanecerá en su cargo durante un periodo de siete años, con posibilidad de ser reelegido una sola vez y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión. Solamente podrá ser removido por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta constitución y por las causas graves que señala la ley correspondiente. Para ser Procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con la antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; tener amplios conocimientos jurídicos, gozar de buena reputación, autoridad moral, y no haber sido condenado por delito doloso. La retribución que percibe el Procurador General de la República será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Las constituciones de los Estados garantizarán que sus procuradurías cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios de la misma manera en la que se contempla en esta Constitución para la Procuraduría General de la República.

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** El Congreso de la Unión debe aprobar las reformas necesarias a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dentro de los 90 días naturales después de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 30 de marzo de 2004

Dip. Daniel Ordoñez Hernández (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1468-I, jueves 1 de abril de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON RELACION A LAS FIGURAS DE PLEBISCITO, REFERENDUM, REVOCACION DE MANDATO, INICIATIVA POPULAR Y RENDICION DE CUENTAS, A CARGO DE LA DIPUTADA SUSANA MANZANARES CORDOVA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y en los artículos 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, y en los artículos 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados abajo suscritos sometemos a la consideración de esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica diversas disposiciones constitucionales con el propósito de establecer las figuras de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, iniciativa legislativa popular y rendición de cuentas, de conformidad con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La presente iniciativa propone introducir modificaciones en 17 artículos y crear dos más de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El propósito básico es que la democracia representativa, reconocida como uno de los pilares fundamentales de nuestro diseño constitucional, se enriquezca al incorporar en nuestra Carta Magna el concepto de democracia participativa y el reconocimiento de algunos mecanismos de democracia directa. Así, participación ciudadana, plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa popular, revocación de mandato y rendición de cuentas dan contenido a esta iniciativa.

No anima a esta iniciativa la idea de debilitar a la democracia representativa; menos la de sustituirla por la democracia directa. La pretensión es que la democracia representativa sea enriquecida y complementada con algunos mecanismos de democracia directa y participación ciudadana. Actualmente, a juicio de destacados analistas, ha sido superado el debate que contrapuso de manera excluyente la democracia representativa y la democracia directa. En la discusión teórica y política ahora se reconoce los mecanismos modernos de la democracia directa como un complemento de la democracia representativa. Por lo tanto, la pregunta central no es si convienen el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular o la revocación de mandato como recursos para elevar la calidad de la democracia, sino la de cómo, cuando y con qué especificidades procedimentales deben aplicarse, con el objetivo de fortalecer la democracia, la legitimidad y la gobernabilidad.

La validez de la aseveración anterior se comprueba al constatar el amplio y creciente número de países democráticos que han incorporado mecanismos de democracia directa en sus diseños constitucionales. En América Latina, por ejemplo, durante los tres lustros más recientes diversos países reformaron sus sistemas jurídicos para dar cabida al plebiscito, el referéndum y la iniciativa legislativa popular. De hecho, sólo Bolivia, Costa Rica, Honduras, República Dominicana y México presentan sistemas constitucionales que no incorporan en el nivel nacional mecanismos de democracia directa, si bien en los dos primeros países actualmente se está discutiendo la posibilidad de adoptarlos. No obstante, en las entidades federativas de nuestro país es notoria la tendencia a impulsar reformas a las constituciones locales y en consecuencia a aprobar leyes de participación ciudadana para incorporar mecanismos de democracia directa. La figura de plebiscito está reconocida en 19 entidades federativas; el referéndum, también en 19; la iniciativa legislativa popular, en 21, y la revocación de mandato en tres -en dos de ellas en el nivel local y en la otra sólo en el municipal-. Otras entidades de la República están explorando la posibilidad de ser parte de esta tendencia nacional favorable a los mecanismos de la democracia directa y la participación ciudadana. En este contexto, el nivel federal acusa un evidente retraso con relación a la mayoría de las entidades federativas.

En México, los intentos de recurrir a procedimientos como el plebiscito y el referéndum son de larga data. Baste recordar la pretensión del presidente Benito Juárez para que en las elecciones de 1876 los ciudadanos autorizaran, entre otros asuntos, la creación de la Cámara de Senadores y le otorgaran al titular del Ejecutivo federal el poder de veto suspensivo de resoluciones del Poder Legislativo. Asimismo, durante los años de la transición política organizaciones políticas o ciudadanas han recurrido a la realización de consultas populares, como la efectuada en marzo de 1993 sobre temas relativos al régimen de gobierno del Distrito Federal o, más recientemente, diversas consultas para someter a la opinión ciudadana temas como los derechos de los indígenas, el diseño presupuestal o bien decisiones de gobiernos locales. Nuestra Constitución no ha sido ajena a las posibilidades de la democracia directa. El 6 de diciembre de 1977 se publicó una reforma a la fracción IV del artículo 73, para facultar al Congreso de la Unión a legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Entre las bases que normaban esta atribución del Congreso destacaba la segunda, pues señalaba que "los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley en la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale". Sin embargo, referéndum e iniciativa popular nunca fueron reglamentados y, finalmente, dicha disposición constitucional fue derogada en 1987, en el marco de la reforma de ese año al régimen jurídico político del Distrito Federal.

Es verdad que en ocasiones el plebiscito y el referéndum han sido criticados como recursos para debilitar a las instituciones republicanas y al funcionamiento eficiente de los poderes públicos, especialmente el Legislativo, llevando a resultados que perjudican a la vida democrática en favor de liderazgos autoritarios, mesiánicos o populistas de uno u otro signo ideológico. Justo es reconocer que

existen algunas experiencias que respaldan tales críticas, pues hay ejemplos de gobernantes que han intentado minar los contrapesos institucionales de la separación funcional de poderes al establecer un régimen plebiscitario en el que destaca una relación directa del caudillo con el pueblo al margen de las instituciones republicanas de la democracia representativa, mediante mecanismos como el plebiscito y el referéndum, generalmente manipulados, con lo que, en la práctica, se anula al Poder Legislativo y se fortalece la concentración autoritaria del poder. Pero también es cierto que abundan los ejemplos de naciones que han hecho un uso prudente e institucional del plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocación de mandato y así han elevado la calidad de su democracia, ampliado su legitimidad y consolidado su gobernabilidad en beneficio de la estabilidad y la funcionalidad de sus sistemas políticos.

La clave de unos y otros usos de los mecanismos de democracia directa radica en la fortaleza institucional de la democracia representativa. Si las instituciones representativas son débiles, entonces el plebiscito y el referéndum podrían ser aprovechados por liderazgos mesiánicos o autoritarios. Por el contrario, cuando las instituciones derivadas de la representación democrática son sólidas, plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa popular e incluso revocación de mandato pueden enriquecer y complementar la dinámica democrática y contribuir a la legitimidad, la estabilidad y la gobernabilidad del sistema político.

En todo caso, también son relevantes las especificidades institucionales y procedimentales de los mecanismos de democracia directa, y su articulación orgánica con el funcionamiento de las instituciones y los procesos de la democracia representativa para integrar un sistema de toma de decisiones coherente. Es en atención a este aserto analítico es que han sido elaborados los criterios para proponer con la presente iniciativa la adopción del plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocación de mandato en el sistema jurídico federal mexicano. Se trata de que estos mecanismos contribuyan a enriquecer y consolidar la democracia, y no a debilitarla. Los objetivos son, entonces: dar mayor concreción al ejercicio de la soberanía popular mediante la incentivación de la participación ciudadana, sobre todo en la adopción de decisiones en materias de amplia trascendencia para la Nación; incrementar la representatividad de las instituciones republicanas de gobierno y de representación popular, evitando las tendencias a la autonomización de la llamada clase política con respecto a la sociedad, y la propensión a la partidocracia; preservar y fortalecer la división funcional de los Poderes de la Unión y mejorar los procesos de legitimación social de sus decisiones, al tiempo que se promueva la colaboración entre poderes en el marco de su independencia y se obstaculice la potencial anulación de uno de ellos por otro. En síntesis, se trata de fortalecer la legitimidad de los poderes públicos mediante su cercanía con la participación ciudadana, a fin de que las instituciones estatales y sociales estén en mejores condiciones para enfrentar las decisiones sobre el presente y el futuro de la Nación. En este sentido, las reformas que propone esta iniciativa se inscriben en el deseable proceso de fortalecimiento y consolidación de la democracia en nuestro país.

La transición política que se ha desarrollado en México a lo largo de casi treinta años ha tenido como resultado fundamental que hoy tengamos un sistema electoral en el que, no obstante las reformas pendientes, el voto es básicamente respetado. Esta relevante transformación ha implicado el fortalecimiento de los partidos políticos y la formación de un sistema de partidos pluralista y altamente competitivo. La independencia de los poderes públicos, especialmente del Legislativo, también se ha vigorizado como nunca antes en la historia reciente de nuestro país. Asimismo, producto de la alternancia, las instituciones de gobierno y de representación muestran en todos los niveles la nítida presencia del pluralismo partidista que hoy caracteriza a México. Sin embargo, es claro que la ampliación y consolidación de la democracia todavía presenta una importante agenda, tanto en el ámbito de las reformas institucionales, legales y procedimentales como en la esfera de la cultura política y el comportamiento de actores políticos relevantes. En particular, es necesario acortar la distancia entre la ciudadanía y las instituciones de representación y de gobierno, así como fortalecer la representatividad de los propios partidos políticos. Por ello, es fundamental el fomento de la densidad ciudadana para poder transitar de la periódica participación de los electores en los procesos comiciales, a la participación ciudadana en un sentido pleno, es decir, ciudadanos que se involucren en el espacio público y en la toma de decisiones, y que demanden con toda legitimidad la rendición de cuentas de sus gobernantes y representantes populares. Así, no son suficientes los llamados a la participación ciudadana, es también necesario construir los espacios y los procedimientos institucionales en los que dicha participación pueda realizarse.

Por lo anterior, esta iniciativa propone introducir en el texto constitucional los conceptos de democracia participativa y participación ciudadana. En tal sentido, se propone reformar el inciso a) de la fracción II del artículo 3º, para que la democracia sea considerada no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en la participación ciudadana y el creciente mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Asimismo, se propone una reforma a la fracción XIX, antes derogada, del artículo 89, para que se considere como facultad y obligación del titular del Poder Ejecutivo Federal promover la participación ciudadana en el diseño, realización, supervisión y evaluación de las políticas públicas. También se reformaría el primer párrafo al artículo 115, a fin de que señale que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicana, fundamentada en la democracia representativa y participativa, y se adicionaría un sexto párrafo al artículo 122 con el objetivo de establecer que los órganos de gobierno del Distrito Federal impulsarán el ejercicio de la democracia participativa. En consecuencia, con dichas reformas la democracia participativa y la participación ciudadana adoptarían rango constitucional en la definición del régimen político democrático de nuestro país, lo que podría tener importantes consecuencias en el funcionamiento de las instituciones de gobierno y representación, y en el reconocimiento y la promoción de las identidades ciudadanas y su involucramiento en el proceso de toma de decisiones acerca de los asuntos públicos.



La participación ciudadana tiene, entre otras motivaciones, expresar las demandas de los ciudadanos a los funcionarios de gobierno cuya labor debe tener como prioridad el servicio público. Por ello toda demanda, o petición emanada de la ciudadanía merece, cuando menos, respuesta de las autoridades en un plazo perentorio. Así, se plantea reformar el segundo párrafo del artículo 8° para que a toda petición corresponda un acuerdo escrito de la autoridad a la que haya sido dirigida, la cual tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles para hacer conocer la respuesta al peticionario. Los funcionarios y empleados públicos que incumplieran este mandato se harían acreedores a las sanciones que la ley señale.

Se propone adicionar el artículo 35 con una nueva fracción, la II-A, a fin de reconocer como prerrogativa del ciudadano participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato e iniciativa legislativa popular así como en otros mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución y en la ley. Consecuentemente, la fracción III del artículo 36 sería reformada para establecer como obligación del ciudadano votar en las elecciones federales, plebiscitos, referenda y procesos de revocación de mandato.

En materia de iniciativa legislativa popular se plantea la inclusión de una fracción IV en el artículo 71 constitucional, para que, además del Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, también los ciudadanos tengan derecho de iniciar leyes o decretos. En este mismo artículo se adiciona un nuevo párrafo, con cuatro letras, que contiene las bases a las que se sujetaría el ejercicio del derecho de iniciativa popular. Se determina que las iniciativas deberán ser suscritas por un número de ciudadanos mayor al 0.13 por ciento del total del padrón electoral vigente en la última elección federal ordinaria. La justificación de este umbral se basa en que fue la cifra fijada para registrar un partido político hasta antes de la más reciente reforma en esta materia, y cuya experiencia histórica señala que si bien no es una cifra imposible de lograr, tampoco es una cifra fácil de alcanzar si no es que entre los ciudadanos existe una verdadera motivación que los haga concurrir, en este caso, a suscribir una iniciativa de ley. Si la obtención del registro permite a los partidos políticos nacionales que, a través de sus gobernantes y legisladores, en la práctica cuenten con la posibilidad de iniciar leyes, entonces será suficiente que los ciudadanos reúnan la mitad del número mínimo de afiliados exigido a los partidos para la obtención de su registro, para acreditar el propósito de hacer efectivo en cada ocasión el derecho a iniciativa legislativa popular.

De esta forma, el derecho de iniciativa legislativa popular podría ejercerse en la medida que una iniciativa cuente con el respaldo de un número significativo de ciudadanos. En esta circunstancia, es altamente probable que algún partido o legislador retome el contenido de una iniciativa específica aún antes de que concluya la recolección de firmas de ciudadanos y la presente a alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, haciéndose eco de un interés ciudadano. Pero si este no fuera el caso, y aún así, los propios ciudadanos podrán concluir el proceso de recolección de firmas y presentar la iniciativa ante las Cámaras. Por

supuesto que el Congreso de la Unión conserva las facultades de dictaminar y, en su caso, aprobar o rechazar la iniciativa presentada.

Se otorgan atribuciones al Instituto Federal Electoral para que verifique la cantidad y la autenticidad de los ciudadanos que suscriban la iniciativa y otorgue, en su caso, la validación respectiva para que así los ciudadanos puedan proceder a presentar formalmente la iniciativa a alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o a su Comisión Permanente.

Las iniciativas de los ciudadanos podrán versar sobre cualquiera de las materias conferidas al Congreso de la Unión, con excepción de sus facultades para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución; para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República, así como las contenidas en las cuatro fracciones del artículo 77 constitucional relativas a las decisiones sobre las facultades exclusivas de cada Cámara con relación a su estructura y régimen internos, a algunos aspectos del funcionamiento de las comisiones y ala convocatoria a elecciones extraordinarias con el fin de cubrir vacantes de la propia Cámara.

En correspondencia con el derecho de iniciativa legislativa popular en el nivel federal, se propone la creación de un inciso a)-Bis-2 en la fracción IV del artículo 116, para que las constituciones y las leyes de los estados garanticen que los ciudadanos cuenten también en el nivel local con el derecho de iniciativa en materia constitucional y legislativa. Igualmente, se establece una adición a la fracción I del artículo 115, para que los Congresos y los gobiernos de los estados y los municipios impulsen el ejercicio de diversos mecanismos de participación ciudadana, entre ellos el de la iniciativa en materias constitucional y política. Por otra parte, en el artículo 122, relativo al Distrito Federal, se adiciona un párrafo en el mismo sentido, y otro para otorgar a sus ciudadanos el derecho de iniciativa popular en materias del Estatuto de Gobierno y las leyes de la entidad.

El primer párrafo del artículo 41 de la Carta Magna, cuyo texto señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de los estados, es adicionado para señalar que la soberanía popular también se ejerce por medio del plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato establecidos en la propia Constitución y en las particulares de los estados. Se propone la adición a este artículo de una fracción V, en la que se define el plebiscito federal como el procedimiento de manifestación de la voluntad de los ciudadanos mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, con el que se aprueban o rechazan actos, decisiones o propuestas derivados del ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo federal, en materias de especial trascendencia para la Nación. Con la consideración de esta definición jurídica operativa se fijan en esta fracción las bases para la celebración de plebiscitos.

En el nivel federal podrían convocar a plebiscitos el Presidente de la República; el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, a solicitud del primero y aceptación del segundo, de manera coordinada, cuando el resultado del plebiscito pueda tener repercusiones importantes en decisiones del Congreso de la Unión, y los ciudadanos, en una cantidad mayor al cinco por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral vigente en la más reciente elección federal ordinaria.

La convocatoria a plebiscito por parte del Presidente de la República y el Congreso de la Unión, de manera coordinada, parte del criterio de que los temas de los plebiscitos son los derivados del ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo y no las del Legislativo. Por eso el poder público que puede convocar por sí mismo a plebiscito es precisamente el Ejecutivo. En la propuesta de esta iniciativa, el Poder Legislativo no podría convocar por sí mismo a plebiscito, ya que pudiera prestarse a una intromisión en el ejercicio de las facultades propias del Ejecutivo. Sin embargo, la reforma permitiría la colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo para convocar a plebiscito, siempre y cuando el Poder Ejecutivo tome la iniciativa de invitar al Legislativo y éste acepte dicha invitación. Esta modalidad de convocatoria coordinada tendría lugar en los casos que el resultado del plebiscito pudiera incidir no sólo en el ejercicio de gobierno sino también, potencialmente, en las decisiones correspondientes al ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo.

La convocatoria a plebiscitos por parte de los ciudadanos en una cantidad no menor al cinco por ciento del padrón electoral, implicaría que éstos solicitaran ante el Instituto Federal Electoral la verificación de la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos que promuevan la realización del plebiscito. En caso de que la solicitud cumpliera con los requisitos, el Instituto comunicaría a los interesados y a los Poderes de la Unión la realización del plebiscito. Una vez efectuada la comunicación referida, y en tanto se efectúe la organización del plebiscito, el Poder Ejecutivo Federal cesaría de continuar la implementación de las decisiones sujetas a plebiscito, si es que antes de la notificación de cumplimiento de los requisitos de la solicitud ciudadana de plebiscito el Poder Ejecutivo hubiera iniciado dicha implementación. El Instituto Federal Electoral sería el órgano encargado de organizar el proceso de plebiscito, y la votación tendría que efectuarse, en todas las modalidades de convocatoria, en un plazo máximo de 180 días naturales en el territorio de la República. El resultado del plebiscito sería vinculante para gobernantes y gobernados. Si el resultado del plebiscito fuese contrario a hechos, actos o decisiones del Poder Ejecutivo Federal tomados previamente al inicio del proceso de plebiscito, los mismos serían revertidos en el marco de las posibilidades permitidas por la Constitución y las leyes. Durante los tres años siguientes a la fecha de votación de un plebiscito, no podría convocarse a otro sobre el mismo tema, ni el Poder Ejecutivo Federal podría implementar políticas públicas con un contenido o un sentido similar al que se hubiese rechazado en el plebiscito. No podrían celebrarse plebiscitos en los periodos electorales federales.

Se propone la creación de una fracción VI del mismo artículo 41 constitucional para fijar las bases de la celebración de referenda, de manera similar a las referidas a los procesos de plebiscito. En primer lugar, se proporciona una definición jurídica operativa del concepto de referéndum. En esta iniciativa se entiende por referéndum federal el procedimiento de manifestación de la voluntad de los ciudadanos mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, con el que se aprueban o rechazan propuestas o decisiones sobre el contenido total o parcial de textos de carácter constitucional o legal de especial trascendencia para la nación, realizadas por el Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras.

Podrían convocar a referéndum: el Congreso de la Unión, en caso de aprobación por la mayoría de ambas Cámaras; alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, con relación a materias referidas a facultades exclusivas de la Cámara convocante y en caso de aprobación por la mayoría calificada de dos tercios de los integrantes de la misma; el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, a solicitud del primero y aceptación del segundo, de manera coordinada, cuando el resultado del referéndum pudiera tener repercusiones importantes en decisiones del Presidente de la República, y los ciudadanos, en una cantidad mayor al cinco por ciento de los electores. En todos los casos el organismo encargado de organizar los referenda sería el Instituto Federal Electoral.

En la modalidad de convocatoria a referéndum por parte del Congreso de la Unión y el Presidente de la República, a solicitud del primero y aceptación del segundo, de manera coordinada, parte de la consideración de que los temas que se pueden someter a referéndum son aquellos derivados del ejercicio de las atribuciones del Congreso de la Unión. Por eso es el Poder Legislativo el que podría convocar por sí mismo a referéndum, y no el Ejecutivo. En esta iniciativa se propone que el Presidente de la República no pueda convocar por sí mismo a referéndum, ya que sería facultarlo para que, potencialmente, pudiera anular en la práctica mediante referenda las facultades exclusivas del Congreso de la Unión. Sin embargo, se plantea la posibilidad de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en torno a la celebración de referenda, si el primero le solicita expresamente al segundo que participe en la convocatoria a referéndum y éste último acepta dicha solicitud, en atención a que los resultados del referéndum pudieran impactar de manera relevante en las decisiones del Poder Ejecutivo federal. Así, la convocatoria estaría dada por ambos poderes, de manera coordinada.

En cuanto a la convocatoria ciudadana, se requeriría que la solicitud de realización de referéndum fuera sufragada por una cantidad de ciudadanos mayor al cinco por ciento del padrón electoral vigente en la más reciente elección federal ordinaria, y que esta solicitud fuera entregada al Instituto Federal Electoral para que procediera a la verificación de la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes. Si la solicitud cumpliera con los requisitos, entonces el Instituto notificaría a los interesados y a los Poderes de la Unión el inicio del proceso del referéndum respectivo, y procedería a organizar la votación que, en todas las

modalidades de convocatoria, tendría que celebrarse en un plazo máximo de 180 días naturales en el territorio de la República. Una vez efectuada la notificación referida, y en tanto se realice el proceso de referéndum, los Poderes de la Unión se abstendrían de aplicar el texto constitucional o legal sujeto a referéndum, si es que hubiese sido aprobado por el Poder Legislativo.

Los resultados de los referenda serían vinculantes para gobernantes y gobernados. Si el resultado de un referéndum fuese contrario a un texto constitucional o legal aprobado por el Poder Legislativo, entonces dicho texto sería abrogado, y los actos y decisiones que se hubiesen efectuado al amparo de su aplicación serían revertidos en el marco de las posibilidades permitidas por la Constitución y las leyes.

Durante los tres años siguientes a la fecha de votación de un referéndum, no podría convocarse a otro sobre el mismo tema, y el Congreso de la Unión estaría impedido de aprobar un nuevo texto de carácter constitucional o legal que significara un contenido o un sentido similar al que se hubiese rechazado en dicho referéndum.

No podrían celebrarse referenda durante los periodos electorales federales ni aquellos cuyo resultado pudieran implicar la limitación de los derechos de minorías, ni tampoco referidos a las materias religiosa, tributaria y fiscal; de expropiación o limitación a la propiedad particular; del sistema monetario; designación del Presidente de la República con carácter provisional, interino o sustituto, y del régimen interior del Congreso de la Unión, de alguna de sus Cámaras o del Poder Judicial de la Federación. Un caso especial, sería el relativo al procedimiento para aprobar una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se propone una adición al artículo 135 de la Carta Magna para que el nuevo texto constitucional necesariamente se tuviera que someter a referéndum.

Con las anteriores definiciones de plebiscito y referéndum así como con las bases mencionadas para su convocatoria y realización, se preserva la división funcional de los poderes públicos y se evita que estos mecanismos de democracia directa pudieran servir como un recurso de un poder para la limitación o anulación del otro. A la vez; se otorga a los ciudadanos, en los que en todo tiempo radica la soberanía originaria, la posibilidad de determinar mediante el plebiscito y el referéndum decisiones trascendentales para la Nación, siempre y cuando sean solicitados por un número significativo de ciudadanos. En los criterios que predominan en esta iniciativa, el plebiscito y el referéndum no serían un recurso de un poder público para imponer decisiones que constitucionalmente correspondan a otro poder. Las tensiones que plantean los gobiernos divididos, en los que el partido del titular del Poder Ejecutivo no tiene la mayoría en el Poder Legislativo, requieren de otras reformas en el diseño del régimen político, que atañen a lo que en nuestro país ha sido referido como reforma del Estado. Sin embargo, se crea la posibilidad de que en un escenario en el que, por ejemplo, los poderes Ejecutivo y Legislativo no estuvieran de acuerdo con las decisiones con relación a un tema de

trascendencia para la nación, entonces ambos acordaran someter dichas decisiones al veredicto de los ciudadanos a través de plebiscito o referéndum. También, por supuesto, ante temas trascendentales o francamente polémicos con respecto a los que un poder tuviera que tomar decisiones en el ámbito de sus atribuciones constitucionales, el plebiscito o el referéndum, según sea el caso, serían recursos para asumir una decisión socialmente legitimada. Como puede apreciarse, las bases para la celebración de plebiscitos y referenda pretenden evitar su realización recurrente y para todo tema, que pudiera derivar en un régimen plebiscitario que atentara contra las instituciones de la democracia representativa. Por el contrario, estos mecanismos de democracia directa están concebidos en la presente iniciativa como instrumentos para complementar, fortalecer y elevar la calidad de la democracia representativa y sus instituciones.

Otras bases para la celebración de plebiscitos y referenda están contenidas en las adiciones propuestas en las fracciones I, II, III y IV del artículo 41 constitucional, en las que se especifica que la ley determinará las formas específicas de la intervención de los partidos políticos en los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato, así como que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato estatales y municipales. Junto a la ya conocida función constitucional de los partidos de 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, se propone la función de los partidos de promover la libre manifestación de los ciudadanos en los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato. El inciso c) de la fracción II sería reformado para incluir en el concepto de financiamiento público a los partidos políticos con la modalidad de reembolso, un porcentaje de los gastos anuales erogados por los partidos debido a su participación en procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato; la ley fijaría el porcentaje y los procedimientos de este reembolso. Además de la atribución de organizar las elecciones federales, el Instituto Federal Electoral tendría las de organizar los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato y declarar su validez, con excepción de la declaración de validez del proceso de revocación de mandato al Presidente de la República, que correspondería a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; validar la solicitud de iniciativa legislativa popular, y regular las encuestas o sondeos de opinión relativos a procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato. Además, con las reformas propuestas, por mandato constitucional se le otorgaría al Instituto Federal Electoral una nueva y relevante actividad: la promoción de la participación ciudadana. Finalmente, se propone que en el sistema de medios de impugnación se incorporen las materias de plebiscito, referéndum, revocación de mandato y validación de la solicitud de iniciativa legislativa popular, a fin de garantizar su correspondencia con los principios de constitucionalidad y legalidad, y dando definitividad a las diversas etapas de los mismos.

Consecuentemente, se plantea la creación de un inciso a)-Bis-3 en la fracción IV del artículo 116 constitucional, con el propósito de que las constituciones y las leyes de los estados garanticen los procedimientos para la realización de plebiscitos y referenda en materias locales y municipales. Asimismo, se proponen diversas reformas y adiciones al artículo 122 constitucional para que el régimen de gobierno del Distrito Federal incluya las figuras de plebiscito y referéndum.

Un tema que ha sido particularmente polémico es el de la revocación de mandato a los titulares de los cargos de gobierno y representación, pues existen opiniones en el sentido de que introduce inestabilidad en el sistema político y mina la gobernabilidad. Sin embargo, el criterio que sobre este tema normó 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 de las instituciones públicas y la estabilidad 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 solicitar la revocación de mandato, es decir, un poder público no podría solicitar la revocación de mandato de los titulares de otro poder. 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 debería 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 de la cantidad total mínima de solicitantes requerida. Esta solicitud y la documentación correspondiente serían entregadas 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 comunicaría a los solicitantes 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.

En tanto esté en marcha el proceso de revocación de mandato al Presidente de la República, éste seguiría ejerciendo a plenitud sus atribuciones constitucionales y legales. La revocación de mandato procedería 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 fuera 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 de la Federación haría el cómputo final de la votación una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto, procediendo a formular la declaración de validez del proceso de revocación de mandato al Presidente de la República, lo que comunicaría a ambas Cámaras del Congreso de la Unión o, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, así como al Poder Judicial de la Federación. En caso de que el resultado de dicho proceso fuese favorable a la revocación de mandato, el Congreso de la Unión, reunido en sesión plenaria, declarararía la revocación de mandato al titular del Poder Ejecutivo Federal y procedería de acuerdo con el artículo 84 de la Constitución. Este artículo, que se refiere a las medidas que deben tomarse en caso de falta absoluta del Presidente de la República, también sería reformado para que incluyera la posibilidad de la revocación del mandato al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Los diputados y senadores en todo tiempo también podrían ser objeto del procedimiento de revocación de mandato, a solicitud de una cantidad de ciudadanos mayor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos 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. La solicitud y la documentación correspondiente serían entregadas al Instituto Federal Electoral para que procediera a verificar la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes. En caso de que la solicitud cumpliera con los requisitos mencionados, el Instituto Federal Electoral notificaría a la Cámara del Congreso de la Unión correspondiente el inicio del proceso de revocación de mandato. La votación para determinar el resultado de proceso de revocación de mandato sería organizada por el Instituto Federal Electoral y debería 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.

En tanto se efectúe el proceso mencionado, el diputado o senador al que se le pretenda revocar el mandato seguiría ejerciendo a plenitud sus atribuciones constitucionales y legales. La revocación de mandato procedería 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 fuera mayor al número de votos válidos emitidos en favor del diputado o senador en las elecciones ordinarias o extraordinarias que le otorgaron el



mandato. Una vez desahogadas las diversas etapas del proceso, el Instituto Federal Electoral comunicaría lo conducente a la Cámara del Congreso de la Unión correspondiente para que, en caso de que los resultados de dicho proceso fueran favorables a la revocación de mandato, dicha Cámara declarara la revocación del mandato al diputado o senador, con efectos inmediatos.

Los diputados o senadores a los que se les revoque el mandato serían sustituidos por sus respectivos suplentes. Si la revocación de mandato recayera en diputados o senadores suplentes que hubiesen entrado en ejercicio, entonces serían 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 haya postulado al diputado o senador al que se le revocó el mandato.

También se proponen reformas a los artículos 115, 116 y 122 constitucionales con el propósito de que se incluya la figura de revocación de mandato aplicable a gobernadores de los estados, diputados de los congresos locales, integrantes de los ayuntamientos, y jefe de gobierno, titulares de las demarcaciones político-administrativas y diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Como puede apreciarse, 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 alcanzarían si existe un nítido 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. Estas bases procedimentales impiden 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 mecanismo legal 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. En primer lugar, se acabaría el ejercicio de los cargos de elección popular como "cheques en blanco" durante el periodo de gestión, pues sus titulares estarían conscientes que se deben a la voluntad ciudadana que les otorgó el mandato, pero que en cualquier momento puede retirárselos. Así, gobernantes y representantes populares serían más responsables en sus promesas de campaña como candidatos y en el cumplimiento de las mismas, pues la vigilancia y el control ciudadano tendrían recursos para revocar el cargo a quien, por ejemplo, como candidato hizo compromisos que ya durante su gestión no trate de cumplir. Quienes ocupen cargos de elección popular cuidarían que su conducta pública y

política no sea causa de desprestigio social y, por supuesto, se sentirían más incentivados a mantener comunicación permanente con los ciudadanos y a rendirles cuentas. También la posibilidad de la revocación de mandato elevaría la calidad del fuero constitucional de quienes ejercen un cargo de elección popular, al combatir los usos perversos del mismo que lo hacen sinónimo de impunidad. Aprobar la figura de revocación de mandato constituye un reconocimiento a la soberanía popular y a los asuntos públicos como patrimonio de la sociedad. En articulación lógica con los anteriores mecanismos de democracia directa, esta iniciativa propone una adición al artículo 69 constitucional para mandar a los diputados y senadores a proporcionar información permanente sobre las actividades que desarrollen en las Cámaras del Congreso de la Unión, así como para que rindan de manera formal un informe anual de sus actividades a los ciudadanos de los distritos electorales uninominales, entidades federativas o circunscripciones electorales plurinominales cuyos electores les otorgaron el cargo de elección popular. Similares reformas se proponen en los artículos 116 y 122 constitucionales aplicables a los diputados de los congresos locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Esta iniciativa propone un nuevo texto de la fracción XXVIII del artículo 73 y la creación de la fracción XXIX-K del mismo artículo, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes en materia de plebiscito, referéndum, revocación de mandato e iniciativa popular, y para convocar a referenda y, en los términos comentados, a plebiscitos. Asimismo, de acuerdo con la propuesta de redacción de la fracción XXVII del artículo 89, el Presidente de la República tendría la facultad de convocar a plebiscitos y, en los términos expuestos, a referenda. Los artículos 116 y 122 también tendrían modificaciones semejantes para señalar las facultades de gobernadores, Congresos locales, jefe de Gobierno del Distrito Federal y Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materias de plebiscitos, referenda, revocación de mandato e iniciativa legislativa popular.

Por último, en la iniciativa se incorporan tres artículos transitorios. El primero, referido a la entrada en vigor del decreto; el segundo, señala que la revocación de mandato podrá aplicarse a los gobernantes y a los representantes populares que sean elegidos posteriormente a la entrada en vigor del decreto y, el tercero, determina un plazo no mayor de seis meses para la aprobación de las reformas y adecuaciones a las constituciones y leyes locales, derivadas de la vigencia del decreto.

Como puede apreciarse, en la presente iniciativa, plebiscito, referéndum, revocación de mandato, iniciativa legislativa popular y rendición de cuentas aparecen articulados orgánicamente, como integrantes de un sistema de participación ciudadana, que a su vez se vincula funcionalmente con el sistema institucional de la democracia representativa definida en nuestra Carta Magna. Es un sistema de participación ciudadana fundado en el postulado constitucional de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y de que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

La complementariedad entre las instituciones de la democracia representativa y los mecanismos modernos de la democracia directa, radica en que mediante los procesos electorales los ciudadanos eligen periódicamente a sus gobernantes y legisladores, quienes fungirán como titulares de los cargos de elección popular para ejercer por un tiempo determinado las atribuciones legalmente conferidas. Pero, mediante los mecanismos de democracia directa, los ciudadanos no tienen que esperar pasivamente, como espectadores, a que concluya el periodo de gestión de gobernantes y legisladores, para volver a tomar decisiones sólo hasta la próxima jornada electoral, sino que en todo momento tienen el derecho a incidir activa y directamente en las más importantes decisiones de la nación, además de que los titulares de los órganos de representación y de gobierno están sujetos permanentemente al escrutinio y el control ciudadanos.

Si en nuestro país gracias a la transición política hoy contamos con un sistema electoral que básicamente garantiza el respeto al voto, que ha fortalecido la independencia entre los poderes y contribuido a construir un sistema de partidos plural y competitivo, es pertinente entonces reconocer en los ciudadanos mayor poder de decisión mediante el ejercicio de los mecanismos de democracia directa propuestos en la presente iniciativa. Se trata de asumir plenamente que los asuntos públicos y las decisiones sobre ellos son patrimonio de todos los ciudadanos, y no sólo de quienes han logrado un lugar en la llamada clase política; se trata de que los ciudadanos mexicanos se involucren y se apropien de lo que en principio les pertenece, el espacio público, y puedan participar en sus decisiones trascendentales; se trata, en fin, de construir mayores espacios y mecanismos para que los mexicanos, todos, participemos democráticamente en las decisiones sobre el presente y el futuro de nuestra país, sobre todo en la actual etapa histórica, en la que deberán impulsarse importantes transformaciones en un marco nacional y mundial altamente complejo.

Si el Congreso de la Unión aprueba mecanismos de democracia directa como los expuestos en esta iniciativa, pertinentes para la toma de decisiones trascendentales para la nación y promueve un diseño institucional y procedimental que permita un uso prudente de los mismos, no sólo se enriquecerá nuestra vida democrática en general sino también habrán de incrementar su calidad las instituciones de la democracia representativa, entre ellas el gobierno, el Congreso y los partidos, al elevar su representatividad y reducir su distancia con los ciudadanos.

Plebiscito, referéndum, revocación de mandato, iniciativa legislativa popular y rendición de cuentas son procedimientos que contribuirían a la construcción y a la formación de ciudadanía al incentivar la información, el conocimiento, el análisis y la discusión sobre los asuntos públicos relevantes para el Estado y la sociedad; estimularían la transparencia en el proceso de toma de decisiones; incentivarían a las fuerzas políticas y a los poderes públicos a asumir negociaciones y acuerdos que respondieran a las necesidades populares y a los criterios ciudadanos y, asimismo, fortalecerían la legitimidad de las decisiones de los Poderes de la Unión.

En síntesis, esta iniciativa propone la introducción de las figuras de plebiscito, referéndum, revocación de mandato e iniciativa legislativa popular, mecanismos propios de la democracia directa, así como la rendición de cuentas, en nuestro sistema constitucional, pues consideramos que pueden contribuir a complementar y enriquecer la calidad y el funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa que caracterizan a nuestro régimen político, dando un nuevo impulso a la consolidación de la democracia en México.

En virtud de lo expuesto, los suscritos diputados sometemos a la consideración de esta H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

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

**Artículo Único. Se reforma** el inciso a) de la fracción II del artículo 3º; el segundo párrafo del artículo 8º; la fracción III del artículo 36; el artículo 39; el artículo 40; el primer y el segundo párrafos, la fracción I, el inciso c) de la fracción II, el primer y el noveno párrafos de la fracción III y el primero y segundo párrafos de la fracción IV del artículo 41; el quinto párrafo del artículo 71; la fracción XXVIII, antes derogada, del artículo 73; el primero y el tercer párrafos del artículo 84; las fracciones XVII y XIX, antes derogadas, del artículo 89; las fracciones IV y V del artículo 99, el primer párrafo y la fracción I del artículo 115; el proemio de la fracción IV y los incisos c), d), e) h) e i) del artículo 116; el inciso h) y el inciso o) de la fracción V de la Base Primera de la letra C del artículo 122; el tercer párrafo de la fracción I de la Base Segunda de la letra C del artículo 122; el inciso f) de la fracción II de la Base Segunda de la letra C del artículo 122; el tercer párrafo de la fracción II de la Base Tercera de la letra C del artículo 122, y el artículo 135. **Se adiciona** una fracción II-A al artículo 35; una fracción V y una fracción VI al artículo 41; un artículo 62-Bis, con tres fracciones; un segundo párrafo al artículo 69; una fracción IV y un séptimo párrafo, con cuatro letras, al artículo 71; una fracción XXIX-K al artículo 73; un artículo 88-Bis, con dos fracciones; una fracción V-A al artículo 99; un tercer párrafo al inciso b) de la fracción I, un cuarto y un quinto párrafos de la fracción II, los incisos a)-Bis-1, a)-Bis-2 y a)-Bis-3 de la fracción IV al artículo 116; un sexto y un séptimo párrafos al artículo 122; las fracciones IV-A y IV-B a, la Base Primera de la letra C del artículo 122; un inciso d)-Bis y un inciso p) a la fracción V de la Base Primera de la letra C del artículo 122; una fracción I-A a la Base Segunda de la letra C del artículo 122, y un inciso g) a la fracción II de la Base Segunda de la letra C del artículo 122, para quedar como sigue:

#### **Artículo 3º.**

...

II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en la participación ciudadana y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

...

#### **Artículo 8º.**

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer al peticionario en un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles. Los funcionarios y empleados públicos que incumplan este mandato se harán acreedores a las sanciones que determine la ley.

...

#### **Artículo 35.**

Son prerrogativas de los ciudadanos:

...

II-A. Participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato e iniciativa legislativa popular, así como en otros procesos de participación ciudadana establecidos en esta Constitución, en los términos que señale la ley;

...

#### **Artículo 36.**

Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

III. Votar en las elecciones populares, plebiscitos, referenda y procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;

...

### **Artículo 39.**

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.

### **Artículo 40.**

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

### **Artículo 41.**

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal; así como por medio del plebiscito, el referéndum y 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 plebiscito, referéndum y 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 plebiscito, referéndum y revocación de mandato. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones y en los procesos de plebiscito, referéndum y 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 plebiscito, referéndum y 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. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

...

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos por concepto de las actividades relativas a su participación en procesos de plebiscito, referéndum y 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 plebiscito, referéndum y 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. La organización de las elecciones federales y de los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato de carácter federal, así como la validación de la solicitud de la iniciativa legislativa popular a que se refiere la fracción IV del artículo 41 de esta Constitución, 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 plebiscito, referéndum y 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 plebiscito, referéndum y 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 validación de la solicitud de la iniciativa legislativa popular, así como la regulación de la observación y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales o relativos a los procesos de plebiscito, referéndum y 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 plebiscito, referéndum, revocación de mandato y validación de la solicitud de iniciativa legislativa popular, 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 plebiscitos, referenda, revocaciones de mandato y validación de las solicitudes de iniciativa legislativa popular, 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 plebiscito, referéndum y revocación de mandato, la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

...

V. El plebiscito es el procedimiento de manifestación de la voluntad de los ciudadanos mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, con el que se aprueban o rechazan actos, decisiones o propuestas derivados del ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo federal, en materias de especial trascendencia para la nación. Los procesos de plebiscito se sujetarán a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

Podrán convocar a plebiscito:



- a) El Presidente de la República;
- b) El Presidente de la República y el Congreso de la Unión, a solicitud del primero y aceptación del segundo, de manera coordinada, cuando el resultado del plebiscito pueda tener repercusiones importantes en decisiones del Congreso de la Unión;
- c) Los ciudadanos, en una cantidad mayor al cinco por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral vigente en la más reciente elección federal ordinaria.

El Instituto Federal Electoral es el organismo encargado de organizar los procesos de plebiscito.

Para que la convocatoria de los ciudadanos a plebiscito proceda, deberán solicitarlo al órgano superior del Instituto Federal Electoral e incorporar en la solicitud los motivos y consideraciones que postulen para convocar a plebiscito. Dicho órgano superior procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y las consideraciones esgrimidos por los mismos. En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el Instituto Federal Electoral notificará de inmediato a los interesados y a los Poderes de la Unión el inicio del proceso del plebiscito respectivo. La votación para determinar el resultado del plebiscito, en todas las modalidades de convocatoria, deberá celebrarse en un plazo máximo de 180 días naturales en el territorio de la República. Una vez efectuada la notificación referida y en tanto se efectúa el proceso de plebiscito, el Poder Ejecutivo federal se abstendrá de continuar la implementación de las decisiones sujetas a plebiscito, en circunstancia de que hubiera iniciado las mismas. Cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva los medios de impugnación que, en su caso, se hubieren interpuesto, y el Instituto Federal Electoral realice el cómputo definitivo de la votación y declare la validez del proceso de plebiscito, el propio Instituto comunicará los resultados a los Poderes de la Unión.

Los resultados de los plebiscitos serán vinculantes para el Poder Ejecutivo federal y los otros Poderes de la Unión, así como para los ciudadanos de la República.

Si el resultado del plebiscito fuese contrario a hechos, actos o decisiones del Poder Ejecutivo federal tomados previamente al inicio del proceso de plebiscito, los mismos serán revertidos en el marco de las posibilidades permitidas por esta Constitución y las leyes.

Durante los tres años siguientes a la fecha de votación de un plebiscito, no podrá convocarse a otro sobre el mismo tema ni el Poder Ejecutivo federal podrá implementar políticas públicas con un contenido o un sentido similar al que se hubiese rechazado en el plebiscito.

No podrán celebrarse plebiscitos durante el periodo comprendido entre el inicio y la conclusión de los procesos electorales federales ordinarios.

VI. El referéndum es el procedimiento de manifestación de la voluntad de los ciudadanos mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, con el que aprueban o rechazan propuestas o decisiones sobre el contenido total o parcial de textos de carácter constitucional o legal de especial trascendencia para la nación, realizadas por el Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras. Los procesos de referéndum se sujetarán a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

Podrán convocar a referéndum:

- a) El Congreso de la Unión, en caso de aprobación por la mayoría de ambas Cámaras;
- b) Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, con relación a materias referidas a facultades exclusivas de la Cámara convocante y en caso de aprobación por la mayoría calificada de dos tercios de los integrantes de la misma;
- c) El Congreso de la Unión y el Presidente de la República, a solicitud del primero y aceptación del segundo, de manera coordinada, cuando el resultado del referéndum pueda tener repercusiones importantes en decisiones del Presidente de la República;
- d) Los ciudadanos, en una cantidad mayor al cinco por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral vigente en la más reciente elección federal ordinaria.

El Instituto Federal Electoral es el organismo encargado de organizar los procesos de referéndum.

Para que la convocatoria de los ciudadanos a referéndum proceda, deberán solicitarlo al órgano superior del Instituto Federal Electoral e incorporar en la solicitud los motivos y las consideraciones que postulen para la realización del referéndum. El órgano superior del Instituto procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y las consideraciones esgrimidos por los mismos. En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el Instituto Federal Electoral notificará de inmediato a los interesados y a los Poderes de la Unión el inicio del proceso del referéndum respectivo. La votación para determinar el resultado de referéndum, en todas las modalidades de convocatoria, deberá celebrarse en un plazo máximo de 180 días naturales en el territorio de la República. Una vez efectuada la notificación referida y en tanto se realiza el proceso de referéndum, los Poderes de la Unión se abstendrán de aplicar el texto constitucional o legal sujeto a referéndum, si es que hubiese sido aprobado por el Poder Legislativo. Cuando el

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva los medios de impugnación que, en su caso, hubiesen sido interpuestos, y que el Instituto Federal Electoral realice el cómputo definitivo de la votación y declare la validez del proceso de referéndum, comunicará los resultados a los Poderes de la Unión.

Los resultados de los referenda serán vinculantes para los Poderes de la Unión y los ciudadanos de la República.

Si el resultado del referéndum fuese contrario a un texto constitucional o legal aprobado por el Poder Legislativo previamente al inicio del proceso del referéndum, entonces dicho texto será abrogado, y los actos o decisiones que se hubiesen efectuado al amparo de su aplicación serán revertidos en el marco de las posibilidades permitidas por esta Constitución y las leyes.

Durante los tres años siguientes a la fecha de votación de un referéndum, no podrá convocarse a otro sobre el mismo tema ni las Cámaras del Congreso de la Unión podrán aprobar un nuevo texto de carácter constitucional o legal que signifique un contenido o un sentido similar al que haya sido rechazado en dicho referéndum.

No podrán realizarse referenda cuyo resultado pueda significar la limitación de los derechos de minorías, ni relativos a las materias religiosa, tributaria y fiscal; de expropiación o limitación a la propiedad particular; del sistema monetario; designación del Presidente de la República con carácter provisional, interino o sustituto, y del régimen interior del Congreso de la Unión, de sus Cámaras o del Poder Judicial de la Federación.

No podrán celebrarse referenda durante el periodo comprendido entre el inicio y la conclusión de los procesos electorales federales ordinarios.

...

#### **Artículo 62-Bis.**

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 una cantidad de ciudadanos mayor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos 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 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 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 69.**

A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de la Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Los diputados y senadores deberán proporcionar a los ciudadanos información permanente sobre las actividades que desarrollan en las Cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, los diputados y senadores deberán rendir de manera formal un informe anual de sus actividades a los ciudadanos de los distritos electorales uninominales, entidades federativas o circunscripciones electorales plurinominales cuyos electores les otorgaron el cargo de elección popular.

...

## **Artículo 71.**

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las legislaturas de los estados, y
- IV. A los ciudadanos.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, o por los ciudadanos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Las iniciativas presentadas por los ciudadanos se sujetarán a las siguientes bases y a las que se determinen en la ley:

A. Las iniciativas deberán ser suscritas por un número de ciudadanos mayor al 0.13 por ciento del total del padrón electoral vigente en la más reciente elección federal ordinaria.

B. El órgano superior del Instituto Federal Electoral verificará la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos que suscriban la iniciativa, sin calificar el contenido de la misma. Si ésta cumple los requisitos exigidos en esta Constitución y en la ley, el Instituto Federal Electoral entregará a los solicitantes o a sus representantes un documento de validación de los datos sujetos a revisión por el Instituto.

C. Los ciudadanos promotores de la iniciativa la entregarán, junto con el documento otorgado por el Instituto Federal Electoral, a alguna de las dos Cámaras del Congreso de la Unión atendiendo, en su caso, a las facultades exclusivas de cada Cámara, o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión cuando las Cámaras no se encuentren en sesiones.

D. Las iniciativas de los ciudadanos podrán versar sobre cualquiera de las materias conferidas al Congreso de la Unión, a excepción de las contenidas en las fracciones XXVI y XXVII del artículo 73 y en artículo 77 de esta Constitución.

...

### **Artículo 73.**

El Congreso tiene facultad:

...

XXVIII. Para expedir leyes en materias de plebiscito, referéndum, revocación de mandato e iniciativa popular.

...

XXIX-K. Para convocar a referenda y, en los términos del inciso b) de la fracción V del artículo 41 de esta Constitución, a plebiscitos;

...

### **Artículo 84.**

En caso de falta absoluta o revocación del mandato del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los 10 días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de 14 meses, ni mayor de 18.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del anterior.

Cuando la falta o la revocación del mandato del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

...

### **Artículo 88-Bis.**

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 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 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 postulan para la revocación del 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 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 89.**

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

XVII. Convocar a plebiscitos y, en los términos del inciso c) de la fracción VI del artículo 41 de esta Constitución, a referenda;

...

XIX. Promover la participación ciudadana en el diseño, realización, supervisión y evaluación de las políticas públicas;

...

#### **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 o los procesos de plebiscito, referéndum y 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;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados, de iniciativa legislativa garantizada por la fracción IV del artículo 71 de esta Constitución y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

V-A. Las impugnaciones que se presenten en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato de diputados, senadores y Presidente de la República y de validación de la solicitud de iniciativa legislativa popular.

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;

...

#### **Artículo 115.**

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

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Los Congresos de los estados, así como los gobiernos de los estados y los municipios, deberán promover la participación ciudadana en el diseño, realización, supervisión y evaluación de las políticas públicas y las decisiones que apliquen en sus respectivos ámbitos de atribuciones; asimismo, impulsarán el ejercicio de la democracia participativa mediante mecanismos como el plebiscito, el referéndum, la rendición de cuentas y la revocación de mandato a la que en todo tiempo estarán sujetos los titulares de los cargos de elección popular, la iniciativa ciudadana en materias constitucional y legislativa; el cabildo abierto, la planeación democrática y la consulta popular, mismos que quedarán incorporados en las Constituciones y las leyes de los estados.

...

## **Artículo 116.**

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Los gobernadores de los estados, en todo tiempo podrán ser objeto del procedimiento de revocación de mandato, en los términos que señalen las constituciones y las leyes locales.

II. El número de los 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.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las Legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Los diputados de las legislaturas de los estados deberán proporcionar a los ciudadanos información permanente sobre las actividades que desarrollen en el Congreso del estado, así como rendir de manera formal un informe anual de sus actividades a los ciudadanos de los distritos electorales uninominales o circunscripción electoral plurinominal cuyos electores les hayan otorgado el cargo de elección popular.

En todo tiempo, los diputados de las Legislaturas de los estados podrán ser objeto del procedimiento de revocación de mandato, en los términos que señalen las constituciones y las leyes locales;

...

IV: Las constituciones y leyes de los estados garantizarán que:

...

a)-Bis-1. En todo tiempo, los cargos de gobierno y de representación popular emanados de procesos electorales podrán ser objeto del procedimiento de revocación de mandato;

a)-Bis-2. Los ciudadanos cuenten con el derecho de iniciativa popular en materia constitucional y legislativa;

a)-Bis-3 Los procedimiento para la realización de plebiscitos y referenda en materias locales y municipales;

...

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y de los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato y validación de solicitudes se iniciativa ,legislativa popular, y las

jurisdiccionales que resuelvan las controversias en estas materias, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales y en materia de plebiscitos, referenda, revocación de mandato y validación de iniciativa legislativa popular se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales y de los relativos a plebiscitos, referenda y revocación de mandato;

...

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales y en su participación en procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato, así como los montos máximos que tengan 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 los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral y en las relativas a los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

...

## **Artículo 122.**

Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa, el Gobierno del Distrito Federal y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales promoverán la participación ciudadana en el diseño, realización, supervisión y evaluación de las políticas públicas y las decisiones que apliquen en sus respectivos ámbitos de atribuciones; asimismo, impulsarán el ejercicio de la democracia participativa mediante mecanismos como el plebiscito, el referéndum, la rendición de cuentas y la revocación de mandato al que en todo tiempo estarán sujetos los titulares de los cargos de elección popular, la iniciativa ciudadana en materias del Estatuto de Gobierno y las leyes, la planeación democrática y la consulta popular, mismos que quedarán incorporados en el Estatuto de Gobierno y las leyes del Distrito Federal.

Los ciudadanos del Distrito Federal contarán con el derecho de iniciativa legislativa popular en las materias del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes de la entidad.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetarán a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

...

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

**Base Primera.** Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

IV-A. Los diputados a la Asamblea Legislativa deberán proporcionar a los ciudadanos del Distrito Federal información permanente sobre las actividades que desarrollen, y deberán rendir de manera formal un informe anual de sus actividades a los ciudadanos de los distritos electorales uninominales o circunscripciones electorales plurinominales cuyos electores les otorgaron el cargo de representación popular.

IV-B. En todo tiempo, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podrán ser objeto de la revocación de su mandato. La revocación del mandato a los diputados a la Asamblea Legislativa procederá a solicitud

de una cantidad de ciudadanos residentes en el distrito electoral uninominal o, en su caso, en la circunscripción electoral plurinominal en que fue electo el diputado, no menor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos en favor del diputado al que se le pretende revocar el mandato, en la elección que le otorgó el cargo de representación popular. Los ciudadanos que suscriban la solicitud deberán argumentar en la misma los motivos y las consideraciones que postulen para la revocación del mandato. La solicitud y la documentación correspondiente deberán entregarse al órgano superior del organismo local encargado de organizar las elecciones, para que proceda a verificar la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y las consideraciones esgrimidos por los mismos. Si la solicitud cumple con los requisitos mencionados, el órgano superior referido comunicará a la Asamblea Legislativa el inicio del proceso correspondiente. La votación para determinar el resultado del proceso de revocación de mandato será organizada por el organismo local encargado de organizar las elecciones, y deberá celebrarse a más tardar en un plazo de 120 días naturales en el distrito electoral uninominal de que se trate en el caso de diputados de mayoría; y en un plazo máximo de 150 días naturales en la circunscripción electoral plurinominal correspondiente, en caso de diputados de representación proporcional.

En tanto se efectúa el proceso mencionado, el diputado al que se le pretenda revocar el mandato seguirá ejerciendo a plenitud sus atribuciones constitucionales y legales. La revocación del 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 diputado en las elecciones ordinarias o extraordinarias que le otorgaron el cargo de representación popular. Una vez que se hayan resuelto los medios de impugnación que en su caso se hubieren interpuesto, y que el órgano superior del organismo local encargado de organizar las elecciones declare la validez del proceso de revocación de mandato, comunicará lo conducente a la Asamblea Legislativa para que, de ser favorables los resultados a la revocación de mandato, declare la misma al diputado correspondiente, con efectos inmediatos.

Los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a los que se les revoque el mandato, serán sustituidos por sus respectivos suplentes. Si la revocación de mandato recae en diputados suplentes que hubieran 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 del partido o coalición que haya postulado al diputado al que se le revocó el mandato.

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

...

d) Bis. Nombrar a quien deba sustituir al jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de habersele revocado el mandato. Si la revocación del mandato al jefe de Gobierno ocurriera en los tres primeros años del periodo respectivo, y si la Asamblea Legislativa estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un jefe de Gobierno interino; la misma Asamblea expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del jefe de Gobierno que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no mayor de 180 días naturales. Si la Asamblea Legislativa no estuviese en sesiones, su órgano que tenga la representación de la misma en periodos de receso convocará de inmediato a sesiones extraordinarias a la Asamblea Legislativa, para que proceda de acuerdo con lo especificado.

Cuando la revocación de mandato al jefe de Gobierno ocurriese en los tres últimos años del periodo respectivo, si la Asamblea Legislativa se encontrase en sesiones, designará al jefe de Gobierno sustituto que deberá concluir el periodo; si la Asamblea Legislativa no estuviese reunida, su órgano que tenga la representación de la misma en periodos de receso convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para que la Asamblea se erija en Colegio Electoral y haga la designación de jefe de Gobierno sustituto.

...

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, plebiscito, referéndum, revocación de mandato, rendición de cuentas, iniciativa legislativa popular, planeación democrática, consulta popular, defensoría de oficio, notariado, y registro público de la propiedad y de comercio;

...

o) Convocar a la realización de referenda y, previa aceptación del jefe de Gobierno y de manera coordinada con él, a plebiscitos, y

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

**Base Segunda.** Respecto al jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos 30 años cumplidos al día de la elección y no haber desempeñado anteriormente el cargo de jefe de Gobierno con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, o de revocación de mandato la Asamblea Legislativa procederá de acuerdo con lo indicado en los incisos d) y d) Bis de la fracción V de la base primera de este artículo. La renuncia del jefe de Gobierno sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio estatuto.

I-A. En todo tiempo, el jefe de Gobierno podrá ser objeto de la revocación de su mandato. La revocación del mandato al jefe de Gobierno procederá a solicitud de una cantidad de ciudadanos residentes en el Distrito Federal, mayor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos en favor del candidato ganador en las elecciones que le otorgaron al jefe de Gobierno el cargo de elección popular. 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 de mandato. La solicitud y la documentación correspondiente deberán entregarse al órgano superior del organismo local encargado de organizar las elecciones, que procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y las consideraciones esgrimidas por los mismos. En el caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el referido órgano superior comunicará a los poderes federales y a los órganos locales encargados del gobierno del Distrito Federal, el inicio del procedimiento de revocación de mandato al jefe de Gobierno. La votación para determinar el resultado del proceso de revocación de mandato será organizado por el organismo local encargado de organizar las elecciones, y deberá celebrarse a más tardar en 150 días naturales posteriores a la notificación referida.

En tanto se efectúa el procedimiento de revocación de mandato, el jefe de Gobierno 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 a favor de la revocación de mandato



sea mayor al número de votos válidos emitidos en favor del jefe de Gobierno en la elección que le otorgó el cargo de elección popular. Una vez resueltas las impugnaciones que, en su caso, se hubieren interpuesto, el órgano superior del organismo local encargado de organizar las elecciones efectuará el cómputo final de la votación, procediendo a formular la declaración de validez del proceso, lo que comunicará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En caso de que los resultados de dicho proceso sean favorables a la revocación de mandato, la Asamblea Legislativa, reunida en sesión plenaria, declarará la revocación de mandato al jefe de Gobierno y procederá en los términos del inciso d) Bis de la fracción V de la base primera de la letra C de este artículo.

II. El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

...

f) Convocar a plebiscitos y, previa aceptación de la Asamblea Legislativa y de manera coordinada con ella, a referenda;

g) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

**Base Tercera.** Respecto a la organización de la administración pública local en el Distrito Federal:

...

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán electos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley, y en todo tiempo podrán ser sujetos a la revocación de su mandato, de acuerdo con el procedimiento que determine el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la ley.

...

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos

presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. Tratándose de una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se requerirá, además, que sea aprobada mediante referéndum.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** La revocación de mandato podrá aplicarse a los gobernantes y representantes populares elegidos posteriormente a la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** Las reformas y adecuaciones que se derivan de este decreto para las constituciones y las leyes de los estados, y para el Estatuto de Gobierno y las leyes del Distrito Federal, deberán aprobarse en un plazo que no excederá a los seis meses contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Distrito Federal, a 1 de abril de 2004.

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1470, lunes 5 de abril de 2004

## QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 82 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSE ALARCON HERNANDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, diputadas y diputados federales de la LIX Legislatura, acuden a esta honorable soberanía a presentar una iniciativa de proyecto de decreto para reformar y adicionar el artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, para ese efecto, se fundan en la fracción II del artículo 71 y en el artículo 135 de la Ley Máxima de nuestro país, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Las normas contienen imperfecciones "naturales" y rápidamente dejan de corresponder a la realidad sociopolítica. Las normas imperfectas son una vía eficaz para corromper el poder público. Una ley recta, eficaz, eficiente debe ser la fuente del poder público justo.

Nuestra Ley Fundamental tiene imprecisiones, contradicciones, vacíos conflictuales, disposiciones nulificantes del Ejecutivo para con los otros Poderes. El equilibrio de poderes todavía no es una realidad, tiene lagunas jurídicas no obstante las más de seiscientas reformas a la Constitución.

La presente iniciativa se refiere a la reforma del Estado, a la Constitución del Poder Ejecutivo, específicamente a los requisitos para ser Presidente de la República, establecidos en el artículo 82. Al respecto, la Constitución es verdaderamente laxa dada la importancia del cargo; se exige el cumplimiento de más requisitos para ser defensor de oficio, agente del Ministerio Público, juez, soldado o hasta policía que para ser Presidente de la República.

El artículo 82 no exige saber leer ni escribir, mucho menos exige tener un grado académico; puede un analfabeto ser Presidente. El artículo 82 no exige tener buena salud tanto física como mental; no exige capacidad, experiencia y probidad, permite además que los parientes por consanguinidad o afinidad puedan suceder al Presidente en el cargo.

La fracción I del artículo 82 establece: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.

En esta disposición de veintinueve palabras, pequeña en extensión pero enorme por su importancia, encontramos cuatro exigencias o condiciones, analicémoslas:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento. Es indiscutible la disposición y ojalá nunca se acepte que sea por naturalización.
2. En pleno goce de sus derechos. Es claro el ordenamiento y ojalá nunca se presente un candidato con un amparo, **o que se encuentre suspendido en sus derechos.**
3. Hijo de padre o madre mexicanos. En este requisito no se aclara si el padre o la madre mexicanos lo deben ser por nacimiento o por naturalización. Esta disposición es materia de precisión:

Como sabemos, el principio de legalidad establece: "La autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le faculte, y el particular puede hacer todo aquello que la ley no le prohíba". En estas circunstancias, es posible que algún "candidato" tenga un padre extranjero y una madre mexicana por naturalización o viceversa; si tomamos en cuenta que la vigente ley de nacionalidad establece en el artículo 20, que el extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en Territorio Nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a su solicitud, y que bastarán dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud cuando el interesado:

- A) Sea descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento.
- B) Tenga hijos mexicanos por nacimiento.
- C) Sea originario de un país Latinoamericano o de la Península Ibérica. En este caso, la autoridad electoral no podrá negar el registro en virtud de que no hay prohibición.

En otra hipótesis, conforme a lo dispuesto en el artículo 82 constitucional, es legalmente posible que se pueda registrar un candidato a Presidente de la República, hijo de padres extranjeros; aun viviendo éstos fuera del país, cuando decida uno de ellos naturalizarse mexicano, bastándole residir dos años en México, **es importante la residencia del candidato presidencial ya que a través de ella se pretende garantizar un conocimiento de la realidad del país y de sus necesidades.**

Por tanto, se propone que el "candidato" sea hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento.

4. Haber residido en el país al menos durante veinte años.

Esta disposición nos parece inadecuada, imprecisa y políticamente perjudicial para el país, porque puede darse el caso que un candidato a la Presidencia de la República que tenga cincuenta años cumplidos al tiempo de la elección, haya vivido sus primeros veinte años en el país e irse al extranjero los siguientes veintinueve y regresar un año antes del día de la elección para cumplir con lo

exigido por la fracción III. En este caso, se vive más tiempo fuera que dentro del país, lo que resulta inadecuado pues alguien que pasó la mayor parte de su vida en el extranjero no debe ser candidato, sobre todo si esa etapa es la más cercana a las elecciones, porque de cualquier forma desconoce los problemas del país. Es un "mexicano extranjero". Como esta hipótesis se pueden presentar muchas otras.

El requisito de la residencia en el país es tan importante, como el origen nacional y la edad.

Aun cuando actualmente es posible enterarse de lo que sucede en cualquier parte del mundo a través de los medios de comunicación, esto no sustituye de ninguna manera el conocimiento de los problemas y necesidades de nuestro país.

Por lo antes expuesto, proponemos que se exija la residencia en el país de cuando menos los últimos veinte años anteriores al día de la elección. Igualmente, se propone que en ese lapso el candidato pueda estar fuera del país no más de tres años continuos, por estar cursando estudios académicos o universitarios, que deberá demostrar plenamente ante la autoridad electoral competente. Estos tres años no deberán ser los últimos de ese periodo de veinte. En los restantes diecisiete de ese lapso de veinte años podrá estar fuera del país, hasta treinta días cada año, continuos o discontinuos.

Con lo antes propuesto, se hace innecesaria la fracción III actual del artículo 82; por tanto, se debe derogar.

La fracción II establece: tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.

En esta fracción II se señala que se deben tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección. Esta disposición es imprecisa e inexacta, porque al decir "al tiempo de la elección", no se precisa si es el día de la jornada electoral o si se empieza a contar desde el inicio del proceso electoral o el día del registro como candidato, por lo que se propone que se cambie "el tiempo de la elección", por "el día de su registro como candidato".

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

Los militares tienen derecho a votar y ser votados, pero sin que tengan la posibilidad de usar su rango para influenciar u ordenar a sus subordinados a votar por ellos, pues esto les daría ventaja indebida sobre otros candidatos civiles; además de que el inciso e) del numeral 1 del artículo 177 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, exige que los candidatos a Presidente de la República deban registrarse entre 1° y el 15 de enero. En ese contexto, proponemos que se aumente ese periodo de seis meses a un año.

La fracción VI del artículo 82 establece la prohibición para los Secretarios o Subsecretarios de Estado, para el Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, para el Procurador General de la República, para los Gobernadores de los Estados, a menos que se separen de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Se considera inapropiado que el Secretario de Gobernación y sus Subsecretarios se separen de su puesto para ser alguno de ellos candidato a Presidente de la República sólo seis meses antes del día de la elección, porque son estos servidores públicos los encargados de la política interior del país y pueden gracias a esto, nombrar a sus colaboradores y simpatizantes en puestos clave y a través de éstos, hacer alianzas o compromisos con las distintas fuerzas políticas y religiosas que les permitirían tener ventaja sobre el resto de los candidatos, lo cual también implica que estaría haciendo uso indebido de recursos públicos en la construcción de su candidatura. Por lo anterior, se considera que es necesario que se separen del cargo cuando menos un año antes del día de la elección.

En el caso de los demás secretarios o subsecretarios de Estado, jefe o secretario general de Gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República o gobernador de algún estado, consideramos que aunque la oportunidad es diferente a la del secretario de Gobernación, se propone que en lugar de que se separen de su cargo seis meses antes del día de la elección, lo hagan un año antes.

En la fracción VI se hace referencia al departamento administrativo. Con ese nombre ya no existe esta entidad del gobierno; por tanto, debe sustituirse por Gobierno del Distrito Federal, que es el nombre oficial.

Un aspecto fundamental en el caso del Presidente de la República, es frenar cualquier intento de nepotismo y tentaciones de permanencia familiar. De aquí que resulte obvio impedir que los parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y hasta el segundo grado por afinidad del que ejerciere o hubiere ejercido el cargo de Presidente de la República, puedan desempeñar también el mismo puesto. El parentesco es un impedimento, porque existe la proclividad a utilizar los recursos públicos para conseguir el puesto.

Se debe evitar que se utilice la Presidencia para dejar a sus parientes como sucesores, por lo tanto se propone agregar una fracción que prohíba a los familiares por consanguinidad hasta el tercer grado y por afinidad hasta el segundo, ser candidatos a la Presidencia de la República. Esa prohibición será determinante, para que ningún pariente de los grados señalados pueda ser también Presidente en los sexenios siguientes.

En el México de hoy no se valen herencias presidenciales, ni Césares, ni faraones, ni reyes, ni mandarines. Que al Presidente lo designen la mayoría de los mexicanos que votan y no el "derecho de sangre" o "el derecho divino".

Por otra parte, no existe ninguna disposición en nuestra Ley Máxima, que prohíba que una persona que no sepa leer ni escribir pueda ser Presidente de la República y aún cuando este caso no se ha dado, no es imposible que se presente legalmente.

Nuestro sistema presidencialista deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo (artículo 80). El Presidente es el representante del país, Jefe de las instituciones públicas, de las secretarías, dependencias y entidades federales, es además Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, tiene muchas facultades. En atención a esto, el Presidente de la República debe estar lo mejor preparado política y académicamente con una profesión adecuada para dirigir el destino del país, por eso sería deseable que fuera doctor o maestro en derecho, en economía, en ciencias políticas o en otras ciencias afines; de aquí proponemos que al menos posea el grado de licenciado. No se propone entonces un requisito extralógico, sólo es adecuar la realidad social con la disposición constitucional.

Nuestra Ley Fundamental exige en la fracción III del artículo 95 para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tener título profesional de licenciado en derecho, con antigüedad de diez años y no obstante que es un cargo importante, no lo es más que ser Presidente de la República. Las decisiones de la Suprema Corte se toman en forma colegiada y en la Presidencia, el responsable sólo es una persona, el titular del Poder Ejecutivo federal, por eso la preparación debe ser mayor.

Por otra parte, el último párrafo del artículo 95 ya mencionado, establece textualmente que "los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica".

Estos son otros de los requisitos para ser Ministro, ¿por qué para ser Presidente no se exigen también éstos?

Exigir requisitos mayores y más adecuados para ser Presidente de la República no es atentar contra los derechos humanos como pudieran opinar algunos, no basta llenar los actuales requisitos del artículo 82. Las prerrogativas del ciudadano plasmadas en la fracción II del artículo 35 de la Constitución General de la República, no se violan exigiendo mayores requisitos; al contrario, es precisamente esta disposición la que exige tener las calidades que establezca la ley para poder ocupar un cargo de elección popular.

Por estos argumentos, estimamos que en el aspecto profesional, lo menos que se puede exigir para ser Presidente de la República es tener licenciatura, con antigüedad mínima de diez años.

Hay que garantizar que el Presidente de la República sea una persona suficientemente preparada y calificada.

Hay otro aspecto muy importante que debe considerarse para que sea incluido como requisito en el artículo 82: la salud del Presidente de la República. Las condiciones sociopolíticas de México exigen que quien ejerza el cargo de Presidente de la República, tenga cabal salud física, mental y psíquica.

Por esos motivos, se propone que los candidatos a Presidente de la República deban ser examinados por un grupo de cinco médicos de diferentes especialidades, que serán nombrados por insaculación en el Pleno del Consejo General del Instituto Federal Electoral de entre los integrantes de los colegios y asociaciones nacionales certificadas de especialistas en la materia; en consecuencia, con la fundamentación señalada anteriormente, nos permitimos someter a esta honorable soberanía el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Se reforma y adiciona el artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 82.** Para ser Presidente, se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos **políticos y civiles**, e hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país al menos durante los últimos veinte años.

En este lapso, el ciudadano puede estar fuera del país no más de tres años continuos, por haber efectuado estudios académicos o universitarios, **o bien salga al extranjero en el desempeño de una función pública** que deberá demostrar ante la autoridad electoral competente. Estos tres años no deberán ser los últimos de ese período de veinte. En los restantes diecisiete, podrá estar fuera del país hasta treinta días cada año, continuos o discontinuos.

II. Tener 35 años cumplidos el día de su registro ante el organismo electoral competente.

III. No pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

IV. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, un año antes del día de la elección.

V. No ser secretario o subsecretario de Gobernación federal, a menos que se separe de su puesto un año antes del día de la elección.



VI. Los demás secretarios o subsecretarios de Estado, jefe o secretario de Gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República o gobernador de algún estado, a menos que se separen de su puesto un año antes del día de la elección.

VII. No tener parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de afinidad, del que ejerciere o hubiere ejercido el cargo de Presidente de la República.

VIII. Tener estudios de nivel licenciatura, con título y cédula profesional, diez años antes del registro de su candidatura.

**IX. Gozar de buena salud física y mental, lo que se acreditará con dictamen médico de conformidad con la ley.**

X. Tener la capacidad, probidad y experiencia para ejercer el cargo, que deberá comprobarse ante la autoridad electoral correspondiente, en la forma que establezca la ley de la materia.

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

Por lo antes expuesto, solicitamos a ustedes, ciudadanos diputados secretarios, que se dé a esta iniciativa el trámite de ley correspondiente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de abril de 2004.

**Diputados:** José Alarcón Hernández, Jorge Ortiz Alvarado, Jesús Morales Flores, Benjamín Sagahón Medina, Humberto Martínez de la Cruz, Juan M. Vega Rayet, Francisco Javier Guízar Macías, Sergio Chávez Dávalos, Rosalina Mazari Espín, Cruz López Aguilar, Sergio Posadas Lara, Gonzalo Alemán Migliolo, Humberto Francisco Filizola Haces, Oscar Ramos Salinas, Marco Antonio García Ayala, Miguel Amezcua Alejo, Alejandro Saldaña Villaseñor, René Meza Cabrera, Eduardo Bailey Elizondo, Sofía Castro Ríos, Gaspar Avila Rodríguez, Víctor E. González Huerta, Pablo Bedolla López, Alfredo Gómez Sánchez, Fernando García Cuevas, Felipe Medina Santos, Arturo Osornio Sánchez, Eviel Pérez Magaña, Jorge F. Franco Vargas, Manuel García Corpus, José Guzmán Santos, Elpidio Concha Arellano, Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva, Alvaro Burgos Barrera, Marcelo Tecolapa Tixteco, Moisés Jiménez Sánchez, Gonzalo Rodríguez Anaya, Oscar Bitar Haddad, Emilio Badillo Ramírez, Paulino Canul Pacab, Roger Alcocer García, Martha Palafox Gutiérrez, Florentino Domínguez Ordóñez, Federico Barbosa Gutiérrez, Rubén Figueroa Smutny, Margarita Martínez López, Adrián Villagómez García, Pedro Avila Nevárez, Manlio Fabio Beltrones Rivera, José García Ortiz, Amando Neyra Chávez, Carlos Mireles Morales, Mayela Quiroga Tamez, Filemón Arcos Suárez, Marco A. Torres Hernández, Juan Bustillos Montalvo, J. Leonel Sandoval Figueroa, Evelia Sandoval Urbán, Marcela Guerra Castillo, César Amín González, Francisco Grajales Palacios, Carlos Jiménez

Macías, Alfonso Nava Díaz, Raúl Mejía González, Martín R. Vidaña Pérez, Julián Nazar Morales, José Alberto Aguilar Iñárritu, Sami David David, Hilaria Domínguez Arvizu, Laura Martínez Rivera, Socorro Díaz Palacios, Alfredo Villegas Arreola, Rafael Galindo Jaime, Lamberto Díaz Nieblas, Fermín Trujillo Fuentes, Sara Rocha Medina, Guillermo Martínez Nolasco, Juan A. Gordillo Reyes, Luis Antonio Ramírez Pineda, Concepción O. Castañeda Ortiz, Ubaldo Aguilar Flores, Eduardo Olmos Castro, Ricardo Rodríguez Rocha, Abraham Velázquez Iribe, Armando Leyson Castro, Francisco Herrera León, Ady García López, Luis F. Madrigal Hernández, Eugenio Mier y Concha Campos, Carlos Roviroso Ramírez, Manuel Velasco Coello, Alejandro Agundis Arias, Fernando Espino Arévalo, Jacqueline Guadalupe Argüelles Guzmán, Javier Orozco Gómez, Pablo Anaya Rivera, Ernesto Alarcón Trujillo, Rosa María Avilés Nájera, Raúl Pompa Victoria, Jaime Fernández Saracho, Rosario Sáenz López, Francisco L. Monárrez Rincón, Arturo Robles Aguilar, Mario Wong Pérez, Guillermo del Valle Reyes, Angel Buendía Tirado, Maximino Fernández Avila, María Avila Serna, Raúl Piña Horta, Graciela Larios Rivas, Pablo Pavón Vinales (rúbricas).

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1470, lunes 5 de abril de 2004

## QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 71, 102, APARTADO B, Y 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARTURO NAHLE GARCIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Las diputadas y los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a consideración de esta soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 71; reformar el párrafo tercero, agregar un párrafo quinto y un párrafo noveno al artículo 102; e incluir los apartados G y H a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha tenido una larga evolución en el marco jurídico mexicano. Desde su instauración a través de un decreto presidencial establecido en 1990. Dicho decreto tenía múltiples limitaciones jurídicas para que dicho órgano realmente respondiera a las exigencias de ser una instancia eficaz para la protección, defensa y promoción de los derechos humanos.

El Estado social y democrático de derecho debe configurarse de conformidad con las instituciones democráticas que lo identifican las cuales son creadas para estar al servicio de todos los integrantes de la sociedad; los derechos humanos fundamentales se pueden entender como los valores supremos positivizados que le dan sentido y contenido social, político y jurídico a la categoría orden público, en consecuencia ahí se encuentra la esencia más importante de la existencia de una entidad políticamente organizada.

Incluso para algunos autores como Eusebio Fernández, profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona, solo se justifica la existencia del Estado a condición de que en su estructuración, configuración, desarrollo y fines se considere materialmente la categorización de dichos derechos humanos fundamentales, a mayor abundamiento el autor citado refiere: "Necesidad, por tanto, del Estado y de sus leyes. Pero también no justificación de cualquier tipo de Estado y de las leyes sino del y de las que existen o pueden existir en interés de los ciudadanos. Esto

me permite adelantar un presupuesto fundamental de todo lo que aquí voy a desarrollar, que la única razón válida y justa del Estado es el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de los individuos, o lo que es lo mismo, que no existen razones de Estado por encima de las razones (intereses, derechos, necesidades) de los ciudadanos."<sup>1</sup>

Sobre ello, el profesor Luis Prieto Sanchís también aporta lo siguiente: "La concepción de los derechos fundamentales como obligaciones estatales reposa en su reconocimiento constitucional, es decir, en su articulación jurídica a través de un texto nacido con la vocación de imponerse a todos los órganos del Estado. Que los derechos humanos sean derechos constitucionales significa entonces: primero, que en cuanto que forman parte de una norma jurídica, se imponen a cualesquiera otras normas precedentes, las cuales habrán de ser interpretadas en armonía con las exigencias que deriven de los derechos y, si ello no es posible, expulsadas del ordenamiento. Segundo, que al tratarse de la norma suprema del sistema jurídico, los derechos obligan a todos los poderes del estado, en particular al legislativo. Tercero, que la ausencia de un desarrollo legislativo puede dificultar el ejercicio de los derechos, pero en ningún caso impedirlo, pues éstos se imponen directamente y deben ser aplicados por los órganos primarios del sistema. Y, finalmente, en cuanto que "son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional", los derechos no sólo defienden el estatus subjetivo de sus titulares, sino que constituyen criterios hermenéuticos preferentes, que han de ser tenidos en cuenta en toda operación de creación o aplicación del Derecho".<sup>2</sup>

En suma, el Estado y los poderes públicos establecidos tienen como principio y fin último la ineludible protección y defensa de los derechos humanos de todas las personas, cualquiera que sea su condición social, política, jurídica, económica, ideológica, etcétera.

La propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos con la reforma constitucional de septiembre de 1999 recuperaba la noción de identidad de un órgano independiente, característica esencial de estos organismos no siempre satisfecha y que durante mucho tiempo fue requerida sin éxito por la sociedad; la idea de autonomía en un organismo público de Estado, tiene el sentido esencial de establecer la voluntad general por mandato de la ley, con la intención clara y precisa de lograr los fines y propósitos de mayor profundidad de dicha institución independientemente de los poderes públicos del Estado.

Sin duda, esta disposición es una de las de mayor relevancia en la evolución del aún joven sistema de organismos públicos de protección de derechos humanos en México, muy cara ha sido para la lucha de los derechos humanos en nuestro país la idea de autonomía, no ha sido fácil la inclusión de dicha categoría en el texto constitucional y de la ley, en consecuencia han tenido que pasar una década desde la creación del primer organismo público protector de derechos humanos para definir actualmente a dichos entes públicos, como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, al hacerlo el legislador esta refiriéndonos que las comisiones no son organismos de gobierno, sino que

tienen una relevancia jurídica y política mayor dentro del Estado, por tanto la propuesta de reforma constitucional establecerá que dichos organismos no formarán parte de las administraciones públicas de las entidades federativas, en cambio si formarán parte de los organismos constitucionalmente autónomos que configuran el Estado mexicano actual.

Como Jorge Luis Maiorano refiere: "En su actuación el Defensor del Pueblo debe gozar de plena independencia funcional y política, así como autonomía administrativa y financiera en ese sentido es aconsejable que no reciba instrucciones de ninguna especie, ni de carácter particular ni general". Precisamente, para posibilitar esa actuación libre y sin trabas, es prudente asignarle amplias facultades para solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes, y todo otro elemento que a su juicio, estime útil a los efectos de la fiscalización, así como realizar inspecciones, verificaciones y en general, toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación promovida".<sup>3</sup>

Así, los organismos públicos de protección de los derechos humanos, organismos constitucionalmente autónomos, organismos que configuran al Estado, organismos que le dan vida y sentido a la cosa pública del Estado, tienen como objetivo en el sentido de fines: la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, determinados tanto en el orden jurídico interno, como en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El Estado es el principal responsable y garante de brindar estos apoyos insustituibles sin los cuales no es posible atender los programas institucionales, de defensa y protección, así como los de promoción y educación que la sociedad requiere, encontramos también que son ciertos órganos del Estado, quienes sus agentes recurrentemente vulneran las garantías y derechos de las personas, en consecuencia el mismo Estado debe hacerse responsable de las acciones u omisiones de sus operarios que transgreden la ley, no sólo en asumir sus responsabilidades institucionales, sino también, en apoyar las tareas de los órganos públicos autónomos, como el defensor del Pueblo que con sus tareas de protección, defensa y promoción de los derechos, realiza una enorme aportación a la configuración material y sustantiva del frágil Estado de derecho en México, porque es necesario entender que el vocablo a que constantemente recurren los juristas de nominado Estado de derecho sólo es posible entenderlo de forma socialmente útil, si al ente estatal lo configuramos de conformidad con los principios de razón y de justicia que entrañan los derechos humanos fundamentales.

Existe una multiplicidad de denuncias sobre la nula atención y eficacia de las Comisiones Públicas en las entidades federativas de nuestro país, situación del todo irregular y fuera de los estándares internacionales que exige naciones unidas para quienes son titulares de oficinas públicas de defensa de los derechos humanos. Ha sido denunciado también a través de los medios que crean opinión pública nacional que la frágil autonomía con la que se desempeñan algunos

titulares de Comisiones Públicas de derechos humanos es muy débil o de plano cuando abiertamente son designados por el poder ejecutivo de la entidad federativa representa situaciones reales que ponen en riesgo la eficacia de las instituciones nacionales para la protección y eficacia de los derechos y en consecuencia pone en serio riesgo la eficacia de los mismos derechos humanos fundamentales de las personas.

En consecuencia, con la reforma constitucional que se propone se pretende fortalecer institucionalmente a las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas e imposibilitar que dichas instituciones sean artífices de la impunidad que en materia de derechos humanos desafortunadamente acontece en el plano nacional. Al garantizar constitucionalmente la autonomía de las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos, a través de los mecanismos y procedimientos de designación, la autonomía presupuestaría y de gestión, la personalidad jurídica como el patrimonio propio, tan inherente como esencial para cumplir los altos fines y los nobles propósitos de las instituciones de protección de los derechos fundamentales.

Las instituciones públicas de protección derechos humanos en México, son muy jóvenes, por ello la reforma constitucional que se propone tiene varias virtudes y motivos de satisfacción institucional. El Estado mismo al configurar instituciones más eficaces se fortalece también, porque crea y fortalece instituciones públicas que cumplen fielmente sus fines últimos establecidos en la Constitución y en las leyes. De aprobarse la presente iniciativa de reforma constitucional las personas que habitan las distintas entidades federativas tendrán organismos más fuertes, con mejores recursos, tanto humanos, como materiales y presupuestarios que les permita enfrentar eficazmente los retos que cotidianamente tienen amenazados a los derechos y libertades fundamentales de las personas.

Por su parte, el *Manual sobre la creación y fortalecimiento de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos* establece lo siguiente: "Será eficaz la institución nacional que pueda actuar en forma independiente del gobierno, de la política partidista y de todas las demás entidades y situaciones que estén en condiciones de influir en su labor. La ley por la que se crea la institución nacional tendrá una importancia decisiva para asegurar su independencia legal, particularmente su independencia de los poderes públicos. Lo ideal es que se conceda a la institución nacional una personalidad jurídica separada y distinta que le permita ejercer en forma independiente su facultad de adopción de decisiones. Su estatuto jurídico independiente debe ser de un nivel suficiente para permitir que la institución desempeñe sus funciones sin interferencias u obstáculos de ningún órgano de la administración o de cualquier entidad pública o privada"<sup>4</sup>

Además, el Manual de Naciones Unidas establece: "Así como un órgano de quejas no podrá nunca sustituir a un poder judicial que funcione debidamente, tampoco la facultad de la institución nacional para examinar leyes vigentes o proyectos de leyes podrá atenuar en modo alguno la responsabilidad de todos los demás

organismos de la administración de velar por que la legislación sea compatible con los derechos humanos. En una democracia que funcione debidamente, esa responsabilidad incumbe en última instancia al propio parlamento, al poder judicial y al poder ejecutivo. La institución nacional de derechos humanos sólo podrá funcionar como salvaguardia adicional en el proceso de elaboración de leyes.

Además, refiere: "Por diversos motivos, la institución nacional está particularmente bien situada para asesorar y asistir al gobierno en la esfera de la legislación y para actuar de vigilante del proceso de elaboración de las leyes. En el desempeño de sus funciones, y esto es muy importante, la institución nacional estará llamada muchas veces a ocuparse muy de cerca de leyes que tengan que ver directa o indirectamente con los derechos humanos, Por ello, estará en excelentes condiciones de evaluar la eficacia práctica de las leyes existentes, señalar los problemas que puedan haber ocupado la atención del poder legislativo u otros organismos de aplicación; y sugerir cambios o mejoras. Quizás sea necesario introducir mejoras o incluso promulgar una nueva ley porque la institución, al vigilar la aplicación de una determinada ley, ha apreciado en ella defectos técnicos, o porque en el curso de su labor la institución ha visto que ciertos problemas de derechos humanos no están debidamente contemplados en la legislación vigente".

Finalmente, Naciones Unidas ha manifestado: "La institución nacional, en el curso de sus actividades, puede comprobar la existencia de problemas o defectos desde el ángulo de los derechos humanos en las leyes vigentes. Es posible que el mandato de la institución prevea el procedimiento que se ha de seguir en esos casos. Sin embargo, en general la institución tendrá que tomar la iniciativa en cada etapa y, por tanto, tendrá que:

- a) señalar los defectos que haya en la legislación;
- b) realizar un estudio de las repercusiones de esos defectos para los derechos humanos teniendo presentes las normas nacionales e internacionales;
- c) ver cuál es la rama o el organismo del Estado encargado de la aplicación o la supervisión práctica de las leyes examinadas por la institución;
- d) comunicarse con una rama u organismo o con el propio parlamento o presentarles el oportuno informe."

En conclusión sobre la necesidad de que las instituciones públicas de protección de derechos humanos puedan iniciar leyes se puede citar: "Además de examinar las leyes vigentes o los proyectos de leyes, la institución nacional puede estar facultada para colaborar en la redacción de leyes nuevas, que pueden ser el resultado de una iniciativa anterior de la propia institución, como se ha dicho antes, pero que también pueden resultar necesarias para incorporar alguna norma internacional de derechos humanos al derecho interno. La institución nacional que

tenga la autoridad y la competencia técnica necesarias puede desempeñar un papel fundamental en este importante proceso. Para incrementar al máximo su eficacia a este respecto, la institución nacional debe tratar de establecer o fortalecer las relaciones con los grupos que, dentro o fuera de la administración del Estado, estén en condiciones de aportar ideas. También será importante que la institución adquiera la capacidad técnica para redactar proyectos de leyes".

Como observamos, las instituciones nacionales de derechos humanos, tienen efectivamente una gran responsabilidad en la posibilidad de hincar leyes ante el Congreso de la Unión a través de cada una de las cámaras que lo integran. Si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o sus equivalentes en los estados, son las instituciones que conocen mejor las materias y los temas sobre los derechos humanos, es totalmente conveniente que sean dichas comisiones las que también tengan la facultad y la responsabilidad de iniciar leyes o normas jurídicas positivas en el Congreso de la Unión o en los Congresos locales según sea el caso.

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

**Iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 71, el párrafo tercero, agregar un párrafo quinto y un párrafo noveno al artículo 102, incluir los apartados G y H a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Unico.** Se reforman los artículos 71, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 71**

I. ...

II. ...

III. ...

**IV. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en sus respectivos ámbitos de competencia y sólo por cuanto hace a iniciativas relacionadas con la defensa y promoción de los derechos humanos.**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los estados, por las Diputaciones de los mismos **o por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.



## Artículo 102

A. ...

B. ...

...

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales...

...

**Las Constituciones de los estados garantizarán que sus organismos públicos de derechos humanos cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios de la misma manera en la que se contempla en esta Constitución para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

...

...

...

**Los titulares de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura estatal correspondiente. Su encargo durará cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de conformidad con el capítulo correspondiente en las Constituciones locales.**

## Artículo 105 ...

I. ...

...

II. ...

**g) El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes federales que vulneren los derechos humanos reconocidas en esta Constitución y en los tratados internacionales.**

**h) Los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas exclusivamente en contra de leyes expedidas por la Legislatura local que vulneren los**

**derechos humanos reconocidas en esta Constitución y en los tratados internacionales.**

**Transitorio**

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

**Notas:**

1 Fernández, Eusebio, *La obediencia al derecho*, Madrid, Civitas, 1987, p. 40.

2 Prieto Sanchís, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990, pp. 119 y 120.

3 Maioriano, Jorge Luis, *El defensor del pueblo en la República de Argentina*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1991, p. 37.

4 Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*, Ginebra, 1995, p. 34.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a 5 de abril de 2004.

Dip. Arturo Nahle García (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1472, miércoles 7 de abril de 2004

DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, CON EL QUE REMITE LA INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE ENVIA EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

México, DF, a 5 de abril de 2004.

### **CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Presentes**

Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente envío a ustedes la iniciativa de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento que el propio Primer Magistrado de la nación propone por el digno conducto de ustedes.

Sin más por el momento, les reitero la seguridad de mi consideración.

Atentamente

Lic. M. Humberto Aguilar Coronado (rúbrica)  
Subsecretario de Enlace Legislativo

**C. DIP. JUAN DE DIOS CASTRO LOZANO,  
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA  
UNIÓN.  
PRESENTE.**

Para su debida promulgación y publicación, el H. Congreso de la Unión tuvo a bien remitirme el Decreto que adiciona una fracción XXIX-M al artículo 73 y reforma la fracción VI del 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha reforma representa un avance significativo en materia de seguridad nacional porque precisa la facultad del H. Congreso de la Unión para legislar al respecto, estableciendo requisitos y límites a las investigaciones correspondientes, así como las facultades del Ejecutivo Federal en dicha materia, para preservarla en términos de la legislación respectiva.

El reconocimiento a nivel constitucional de la materia jurídica de seguridad nacional, constituye la base para que el Estado desarrolle el esquema y los instrumentos jurídicos necesarios para la defensa de los intereses vitales de la Nación.

Por ello, el Ejecutivo Federal comparte ampliamente el sentido y alcance de dicha reforma; cuyo origen fue la H. Cámara de Diputados, y la identifica como uno de los pilares para la gobernabilidad democrática.

No obstante lo anterior, se advierte que la adición al artículo 73 constitucional fue aplicada a la fracción XXIX-M, siendo que le correspondía la fracción XXIX-L, considerando que el texto constitucional anterior a la reforma en comentario, incluye únicamente las fracciones XXIX-B a XXIX-K.

En este orden de ideas, es deber del Ejecutivo Federal a mi cargo formular la presente Iniciativa de reforma con el objeto de únicamente modificar el artículo 73 constitucional, para citar las fracciones I a XXIX-K, en sus términos, así como para modificar el orden secuencial de la fracción XXIX-M y que pase a ser la XXIX-L, sin tocar o alterar el fondo de la reforma referida.

Con ello, el Ejecutivo Federal a mi cargo busca ejercer sus facultades en plena armonía con el Poder Legislativo y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cumplimiento a la protesta rendida en términos del artículo 87 del propio texto constitucional.

Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a su consideración, la presente. Iniciativa de

## **DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**Artículo Único.-** Se reubica el contenido de la fracción XXIX-M del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como fracción XXIX-L, para quedar como sigue:

**"Artículo 73. ...**

**I. a XXIX-K. ...**

**XXIX-L.** Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

**XXX. ..."**

### **TRANSITORIO**

**Único.-** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia Oficial del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de abril de mil cuatro.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**  
**VICENTE FOX QUESADA** (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 6 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1472, miércoles 7 de abril de 2004

QUE REFORMA LA FRACCION IV, PARRAFO SEGUNDO, DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSE JUAN BARCENAS GONZALEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESION DEL MARTES 6 DE ABRIL DE 2004

El suscrito, Juan Bárcenas González, diputado federal integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a su consideración la iniciativa de decreto que reforma la fracción VII del artículo 73 y la fracción IV, párrafo segundo, del artículo 74, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente la Constitución ordena al Ejecutivo federal la entrega a la Cámara del llamado paquete económico a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicia su encargo, sin embargo no establece puntualmente una fecha límite para su aprobación de parte del Congreso de la Unión, a pesar del grave daño que causaría a la nación el sobrepasar el termino fatal del 31 de diciembre, por la connotación que establece el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra reza: No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.

En el pasado ha habido modificaciones constitucionales para anticipar la entrega de parte del Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados del paquete económico; en 1977, hace 27 años, se movió la fecha del 15 de diciembre al 30 de noviembre, y en 1982 nuevamente se anticipó la fecha para establecerse el 15 de noviembre; pero nada referente respecto a una obligación de aprobarlo antes de una fecha determinada por parte de la propia Cámara.

Atendiendo a elementales principios de equilibrio entre los Poderes de la Unión, y sobre todo a las atribuciones de uno y de otro, establecidas en nuestra Carta Magna, es conveniente para el Estado mexicano determinar una obligación en términos de plazos perentorios al poder Legislativo en la aprobación de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En ambos poderes, Ejecutivo y Legislativo, está presente la percepción de que el tiempo es breve para que la Cámara ejerza la facultad exclusiva de aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y sobre todo porque ello está condicionado a lo que el propio artículo 74, fracción IV, de nuestra Constitución establece: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo..."; en términos coloquiales, no podemos

repartir el pastel antes de conocer su tamaño, y ese tamaño en gran medida lo determina la Ley de Ingresos.

De poco serviría establecer una fecha para iniciar el examen, la discusión y la aprobación anual del paquete económico de la Federación, cuando éste está indisolublemente compuesto de una Ley de Ingresos que condiciona el Presupuesto de Egresos, es por ello que se hace estrictamente necesario establecer un plazo de conclusión para la primera, con el afán de asegurar la viabilidad de la aprobación en tiempo del segundo.

Prácticamente cada año se repite el escenario de discusiones y apresuramientos de última hora, con la consecuente impresión de que los tiempos no han sido suficientes y la duda de que la tensión y las prisas hubieran provocado algún error importante, que acentúa el desprestigio de los diputados.

La mayoría de las democracias modernas establecen plazos de tres meses para la aprobación de sus presupuestos por parte de los órganos legislativos, y en naciones donde esta facultad es exclusiva de un solo órgano, como la nuestra, el plazo es mayor.

Sin duda se requiere mucho más que una explícita determinación de plazos, en los que haya responsabilidades y atribuciones compartidas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pero aún más, entre la Cámara de Diputados y la de Senadores, me parece necesario enfatizar en la visión federalista y sectorial de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, por lo que la representación de diputados de todas las entidades federativas y el mejor análisis sectorial del amplio espectro que supone el quehacer público nacional, seguramente abonaría a la consecución de leyes de ingresos y presupuestos de egresos, superiores, asimismo está pendiente por resolver la problemática sexenal que representa para el Ejecutivo federal entrante la posibilidad de contar con un instrumento que le permita iniciar de inmediato con su plan de gobierno.

El primero de septiembre de cada año el Presidente de la República rinde su informe ante el Congreso de la Unión y con este acto se apertura el primer periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, que comienza a evaluar los resultados concretos de las políticas públicas, sustentadas precisamente en el paquete económico aprobado en el año anterior, concatenada a la evaluación de dicho informe debería iniciarse el proceso de análisis del siguiente paquete económico, es por ello que la significativa fecha del 15 de septiembre resulta idónea para que el Ejecutivo federal presente la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, rescatando la antigua disposición constitucional mexicana que ordenaba al Congreso aprobar el presupuesto en la Cámara de Diputados, como primer punto de la agenda legislativa en su primer periodo de sesiones.

El artículo 73 faculta al Congreso, en su fracción VII, para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto; es en esta parte de nuestra

Carta Magna donde precisamente se requiere establecer una fecha límite, el 31 de octubre, ofrece cuarenta y cinco días, para continuar con tiempo suficiente el procesamiento natural del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados, de tal manera que a más tardar el 15 de diciembre, cuando concluye el primer periodo ordinario de sesiones, el Ejecutivo federal cuente con un paquete económico sustentado y consensuado que le permita comenzar a ejercer sus facultades desde los primeros días del siguiente año.

Finalmente, y desde esta tribuna, quiere hacer un respetuoso llamado a las compañeras y compañeros legisladores para que en el seno de la comisión donde se dictamine ésta, y en el pleno de esta soberanía cuando seguramente llegue con la aportación generosa de propuestas y posiciones de ustedes, y de los que me han antecedido en este asunto, podamos ofrecer al pueblo de México el compromiso ineludible de aprobar una Ley de Ingresos y un proyecto de Presupuesto de Ingresos que atiendan las aspiraciones superiores de quienes formamos esta gran nación.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la Unión, el siguiente:

Decreto que reforma la fracción VI del artículo 73 y la fracción IV, párrafo segundo, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

Fracción VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. **La Ley de Ingresos de la Federación deberá ser aprobada a más tardar el día 31 del mes de octubre, con excepción del año en que inicia a ejercer su encargo el Poder Ejecutivo, sin que esta fecha exceda el 31 de diciembre.**

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

Fracción IV. El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar **el día 15 de septiembre, ésta deberá aprobarlo a más tardar el día 15 de diciembre, con excepción del año en que inicia a ejercer su encargo el Poder Ejecutivo, sin que esta fecha exceda el 31 de diciembre,** debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Solicito a la Presidencia que se inscriba íntegra la presente iniciativa en el Diario de los Debates que entrego en este momento a la Secretaría.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de abril de 2004.

Dip. Juan Bárcenas González (rúbrica)



Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1474-I, martes  
13 de abril de 2004.

**DEL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA, QUE REFORMA EL PARRAFO  
QUINTO DE LA FRACCION III DEL ARTICULO 116 DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Dip. Juan de Dios Castro Lozano**  
**Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

Por medio de la presente, nos dirigimos muy respetuosamente a usted con el propósito de hacerle llegar copia íntegra del dictamen número 412 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, aprobado en sesión ordinaria de la H. XVII Legislatura constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California celebrada el 24 de marzo del año en curso, mediante el cual otorgamos voto aprobatorio a la iniciativa de decreto que reforma el párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior se informa para los efectos legales conducentes.

Agradeciendo de antemano la atención que se sirva otorgar al presente, aprovechamos la oportunidad para reiterarle nuestra distinguida consideración y respeto.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.  
Mexicali, BC, a 24 de marzo de 2004.

Dip. Francisco Rueda Gómez (rúbrica)  
Presidente

Dip. José Antonio Araiza Regalado (rúbrica)  
Secretario

**Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales**  
**Dictamen no. 412**

**Honorable Asamblea:**

La Comisión que suscribe, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 55, 56 fracción II, 57, 61 fracción I y 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, recibió para su estudio, análisis y dictaminación, **iniciativa de decreto que reforma el párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, presentada por los CC. diputados Luz Argelia Paniagua Figueroa y

Ricardo Rodríguez Jacobo integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional.

### **Antecedentes de la Iniciativa**

I.- En fecha 30 de enero del presente año fue presentada, ante el H. Pleno del Congreso del Estado por parte de los CC. Diputados Luz Argelia Paniagua Figueroa y Ricardo Rodríguez Jacobo, Iniciativa de Decreto que Reforma el párrafo quinto de la fracción III del Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Recibida la iniciativa, el Presidente de la Mesa Directiva, con fundamento en la facultad conferida por el Artículo 50, fracción II, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, la turnó a esta Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales;

III.- Una vez recibida la iniciativa y analizada que fue en todos y cada uno de sus términos, la Comisión que suscribe en cumplimiento con lo previsto en el Artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, realiza el presente Dictamen, bajo los siguientes términos:

#### **A.- Intención de la Iniciativa**

En la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa, sus promoventes manifiestan las siguientes consideraciones de hecho y de derecho en las cuales descansa la orientación, sentido y alcance que pretenden dar a la misma:

- 1.- La Constitución Mexicana, en los términos de su artículo 133 tiene vocación normativa y, por lo tanto, vincula a todos los operadores jurídicos.
- 2.- El Código Político Federal, establece garantías jurisdiccionales mediante las cuales se busca salvaguardar, que los Poderes Constituidos realicen sus actuaciones con apego a las reglas, valores y principios que se contienen en ella.
- 3.- En el Constitucionalismo Mexicano, el Poder Judicial de la Federación, en concepto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recae la alta responsabilidad de tutelar la estricta observancia del Estado Constitucional de Derecho Nacional, por parte del resto de los Poderes Constituidos.
- 4.- La tarea de los Tribunales de control de constitucionalidad, no es sencilla, puesto que su función consiste en interpretar y aplicar normas, que se singularizan por la gran ductibilidad con la que pueden ser utilizadas.

5.- La función de los Tribunales de control de constitucionalidad, debe efectuarse bajo criterios de racionalidad, para lo cual contribuyen significativamente, metodologías como la de la argumentación jurídica.

6.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria que da origen a las tesis de jurisprudencia 100/2000, 105/2000 y 106/2000 sienta criterios respecto al sentido y alcance del párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política Federal.

7.- En la citada ejecutoria, los inicialistas observan que la Corte realiza una débil construcción de razonamientos lógico-jurídicos, que le sirven de base para pronunciarse porque los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, una vez que sean reelectos alcancen la inamovilidad judicial y por lo tanto, solo puedan ser removidos de su encargo, cuando su conducta encuadre en uno de los supuestos de responsabilidad a la que aludan las Constituciones o Leyes de Responsabilidad estatales.

8.- Los inicialistas manifiestan su desacuerdo con dicha interpretación y estiman, que para que el más alto órgano jurisdiccional del país hubiera realizado una correcta interpretación de la multicitada norma constitucional, debió haber atendido entre otros, los principios republicanos y de carrera judicial en su dimensión de promoción, así como la técnica de inamovilidad judicial concebida por el Poder Constituyente Federal.

9.- Los promoventes manifiestan, que en su consideración una recta interpretación del párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política Federal, es aquella en la cual el Constituyente Federal faculta a las Entidades Federativas, para que puedan acotar dentro de su orden jurídico el periodo de reelección de los Magistrados pertenecientes a los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y no, a permanecer indefinidamente en el cargo mientras observen buena conducta, como ha sido entendido por la Corte.

10.- Por último, los promoventes de la iniciativa manifiestan que es necesario, con el objeto de hacer inoperantes los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia en sus tesis de jurisprudencia 100/2000, 105/2000 y 106/2000, realizar una modificación al citado párrafo quinto de la fracción III del Artículo 116 de la Constitución Mexicana a efecto de que queden clarificados sus alcances.

## **B.- Análisis y Estudio de la Iniciativa**

En el constitucionalismo mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano en quien en términos de lo que disponen los Artículos 98 párrafo octavo y 107 fracción XIII de la Constitución Política Federal en relación, con los Artículos 192 de la Ley de Amparo y 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del

Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recae la alta responsabilidad de ser el máximo interprete de las disposiciones que forman parte de la norma fundamental mexicana.

En el caso concreto que se analiza, es decir, tratándose de lo que establece el párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 constitucional, la Corte como máxima interprete de la Constitución, mediante sus tesis jurisprudenciales 100/2000, 105/2000 y 106/2000, estableció las siguientes premisas que constituyen las concepciones con las que riñe la interpretación que los promoventes de la iniciativa, han dado a la norma constitucional citada con anterioridad.

**1.-** La Corte estima, que la inamovilidad judicial es un derecho que nace una vez que son reelectos los Magistrados pertenecientes a los Poderes Judiciales de los Estados.

**2.-** La Corte estima, que una vez alcanzada la inamovilidad, los Magistrados reelectos seguirán indefinidamente en el encargo, mientras su conducta no encuadre en algunos de los supuestos de responsabilidad política que se establezcan en las Constituciones o Leyes estatales de la materia.

En oposición a estos criterios, los autores de la iniciativa sostienen que la técnica de inamovilidad judicial, es un derecho que se encuentra dentro de la esfera jurídica de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados que han sido electos o reelectos y que tratándose de este segundo supuesto, no implica con ello, que estos altos funcionarios judiciales desarrollen el encargo indefinidamente hasta en tanto no sean removidos por encuadrar en alguno de los supuestos de responsabilidad política contenidos en las Constituciones o Leyes de los Estados respectivas sino que se encuentra acotada al lapso de tiempo que se establezca en la Ley Suprema de la Entidad Federativa respectiva, para el periodo de reelección.

Derivado de estas contradicciones, entre los criterios sostenidos por una parte, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por otra, por los promoventes de la iniciativa que se estudia, es como estos últimos, en uso de las facultades que les confiere el Artículo 28 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, han decidido presentarla ante el Pleno de esta H. XVII Legislatura Constitucional del Estado con el propósito de que si la mayoría de los Diputados que la integran se suman a lo que en ella se propone, se presente formalmente ante el Congreso de la Unión como una iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en términos de lo dispuesto por el Artículo 71 fracción III de este último ordenamiento jurídico.

Al efecto cabe señalar, que para reorientar los criterios sostenidos hasta hoy por la Corte en la materia, en los términos que exponen los autores de la iniciativa, solo existen dos vías para realizarlo y que son las que a continuación se señalan.

1.- Que la propia Corte mediante una jurisprudencia posterior, abandone el criterio que hasta hoy sostiene en la materia.

2.- Que el Poder Constituyente Federal, a través del proceso de reforma constitucional consignado en el Artículo 135 de la Constitución Política Federal, reforme el contenido del párrafo quinto fracción III del artículo 116 de la *lex fundamentalis* mexicana, para volver inoperante el criterio de la Corte.

Como se desprende de la iniciativa, la segunda opción es la que sus promoventes han estimado conveniente y que esta Comisión considera idónea, en virtud de que a través del primer procedimiento difícilmente sería modificable el criterio de la Corte, en virtud de que las tesis sostenidas por esta en relación a la materia que se analiza, fueron tomadas en fechas recientes y además formuladas por la mayoría de los Ministros que actualmente forman parte de ella.

El segundo procedimiento, es decir, el de reforma constitucional, aunque se estima un último recurso para modificar los principios rectores del orden jurídico mexicano, se sigue en el procedimiento más idóneo para que la pretensión legislativa que es objeto de este dictamen, cobre positividad, en virtud de que emanaría de un conjunto de órganos distintos al que pronunció la norma jurisprudencial que se combate, además de corresponder al Poder Superior dentro de los Poderes Constituidos, como es el Órgano Revisor de la Constitución.

Una vez precisada, que la vía electa por los inicialistas resulta oportuna, pasamos a analizar el fondo del asunto.

Comenzamos señalando, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante las tesis de jurisprudencia 39/2000 y 40/2000, estableció que el procedimiento y el contenido material de una reforma constitucional, representan actos emanados de un Poder Soberano, como es el Poder Constituyente Federal y que por ello, no están sujetos a ningún límite de carácter material. En este sentido, es como observamos que la Corte tiene en este punto gran influencia de Kelsen, en virtud de que este manifestaba que la *Ground Norm* era la norma fundamental que habilitaba al Poder Soberano para que estableciese sin ninguna clase de límites, los contenidos de una Constitución.

De lo anteriormente expuesto, tanto por la Corte como por la doctrina Kelseniana, podemos concluir que una reforma como la que se propone al párrafo quinto de la fracción III del Artículo 116 constitucional, jurídicamente no tiene ningún inconveniente para que una vez que se siga el proceso de reforma constitucional que se señala en el Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incorpore a la misma.

Sin embargo, si bien es cierto, no existe inconveniente jurídico para que la iniciativa de reforma al multicitado Artículo 116 de la constitución Federal, una vez agotado el proceso de reforma constitucional pase a formar parte de la Ley

Suprema de la Unión, también lo es, que la misma puede analizarse a la luz de la dimensión valorativa o principalista, por lo que a continuación revisamos, si la pretendida reforma engarza con el resto de las normas que se contienen en nuestro texto jurídico fundamental. Para ello, resulta importante precisar, ¿Cómo? los autores de la iniciativa justifican lo que ellos estiman es, la correcta interpretación del párrafo quinto fracción III del Artículo 116 de la Constitución Política Federal.

**1.- Haciendo uso del método hermenéutico sistemático,** los inicialistas consideran que la correcta interpretación del párrafo quinto de la fracción III del Artículo 116 constitucional, obliga a que se considere que en dicha norma constitucional, los periodos de los Magistrados pertenecientes a los Poderes Judiciales de los Estados, se encuentran limitados a los tiempos que determinen los Constituyentes Estatales para sus periodos de reelección, por lo tanto, la función de Magistrado no se ejerce en forma vitalicia.

Con base en este método de interpretación, los inicialistas concluyen que de la lectura sistemática y armónica de los Artículos 40, 51, 56, 83, 115 y 116 de la Constitución Política Federal el principio republicano es una de las normas básicas del constitucionalismo mexicano y que se traduce, en que todos los Poderes Constituidos Federales, Estatales y Municipales deben renovarse periódicamente.

En este sentido, Miguel Carbonell manifiesta en su obra *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, que es republicano un *Estado en el cual la jefatura del Estado no se transmite en vía hereditaria ni es desempeñada con carácter vitalicio*.

Como lo señala Ángel Latorre, lo que se encuentra detrás de una norma constitucional de esta naturaleza, es tratar de contrarrestar el aforismo que reza *todo el que tiene un poder tiende a abusar de él*. Por lo que se concluye, que en el constitucionalismo mexicano, tratándose de todos los órganos superiores de los Poderes Constituidos, observan este principio y no queda debidamente acreditado en las jurisprudencia de la Corte antes señaladas, así como en la ejecutoria que da origen a ellas el ¿por qué? el máximo interprete de la Constitución crea un caso de excepción tratándose de los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas.

Realizadas estas consideraciones, desde nuestra perspectiva, existen los suficientes argumentos jurídicos para admitir que la interpretación como la efectuada por los autores de la iniciativa, al quinto párrafo fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, guarda perfecta coherencia con el citado principio republicano del que se impregna el Código Político Federal.

De igual forma, utilizando el mismo método de interpretación, los inicialistas, estiman que los criterios sostenidos por ellos, respecto al alcance de la norma constitucional que se estudia, armoniza con el principio de carrera judicial en su dimensión de promoción.

En este sentido, es de manifestarse, que efectivamente según se desprende de los Artículos 95 párrafo infine, 100 párrafo séptimo y 116 fracción III párrafos segundo y cuarto, el principio de carrera judicial en su dimensión de promoción, es una norma que dentro del constitucionalismo mexicano tiene gran relevancia dentro de la estructura de los Poderes Judiciales del país.

Respecto a este principio, la exministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Victoria Adato Green, en su obra *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, expone que:

*En el párrafo 6° del artículo 100 de la Constitución se establece la carrera judicial. Este sistema determina el desarrollo del PJF, en virtud de quienes desempeñan algún cargo de carácter judicial, dentro de la estructura del PJ, **cuentan con la oportunidad de un ascenso dentro de la estructura de las categorías que integran la carrera judicial.***

Siguiendo este criterio doctrinal, cuyo origen es la interpretación entre otros, de los artículos 95 párrafo infine, 100 párrafo séptimo y 116 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que lo expresado por los autores de la iniciativa en la exposición de motivos que acompañan a la misma, resulta acertado, puesto que la propuesta de reforma que se plantea, guarda perfecta armonía con otra norma constitucional denominada de carrera judicial en su dimensión de promoción.

**2.- Interpretación Genético-Teleológica u Originalista.** Los promoventes de la iniciativa, haciendo uso de este método de interpretación, determinaron que el principio de inamovilidad judicial, es una norma jurídica a la que el Poder Constituyente Federal, en concreto el de 1994, ha descrito como la técnica mediante la cual se protege que un funcionario judicial durante el periodo de su encargo (limitado), no sea separado del mismo, sino solo a través del juicio de responsabilidad.

Los promoventes para acreditar las citadas características de la técnica de inamovilidad, transcriben la siguiente información que es importante reproducir en el cuerpo de este Dictamen, puesto que constituyen elementos valiosos para describir a la misma.

***Cabe señalar, que no debe confundirse la inamovilidad con el carácter vitalicio de los anteriores nombramientos. La inamovilidad se conserva pues ningún Ministro de la Corte puede ser separado de su encargo, sino a través de un juicio de responsabilidad. Es decir, la protección para que desempeñe su encargo sin estar sujeto a presiones de ningún tipo, se conserva.***

Es claro de acuerdo con esta transcripción, que para el Constituyente Federal la técnica de inamovilidad se ajusta a lo que establecen los autores en su exposición de motivos y que termina materializándose, en el cuerpo de su iniciativa. Por tanto,

se concluye que existe argumentación basta para que se justifique la reforma de mérito.

Una vez expuestas todas las anteriores consideraciones de hecho y de derecho, esta Comisión se pronuncia por estimar que la reforma que se propone al párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, resulta coherente con el resto de normas que integran a la Ley Fundamental Mexicana.

Por último, es importante resaltar que la exposición de motivos de la iniciativa, hace alusión a una cuestión que ha sido pocas veces analizada en el constitucionalismo mexicano, como es ¿quién controla a quien controla al resto de los Poderes Constituidos?

En este sentido, la iniciativa es sumamente ilustrativa, puesto que demuestra que los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a una norma constitucional pueden trastocar a las mismas, es decir, convertirla en un órgano que invada la esfera de competencias de otro Poder superior a él, como es el Poder Constituyente Federal, situación tajantemente inadmitida por el Artículo 135 constitucional.

Como fue señalado por Alexis de Tocqueville, al referirse al Tribunal Supremo de los Estados Unidos, que *si en algún momento el Tribunal Supremo llegara a estar compuesto de hombres imprudentes o corrompidos, la confederación si que tendría que tener la anarquía o la guerra civil.*

Por lo tanto, es importante para evitar ese mal mayor descrito por Tocqueville, poner sobre la mesa de la discusión que las sentencias de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, deben ser objeto de un riguroso escrutinio público, a efecto de evitar lo que Carl Schmitt denominó como la Aristocracia de la Toga.

Una vez realizado el presente análisis y estudio de la iniciativa materia del presente dictamen, se exponen los siguientes,

### **Considerandos**

**Primero.-** Que es facultad del Congreso del Estado de acuerdo al artículo 27 fracción I de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, la de legislar, reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos estatales.

**Segundo.-** Que es facultad de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, en virtud de lo establecido por el artículo 62 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, realizar el estudio y dictamen de las modificaciones que se propongan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



**Tercero.-** Que la iniciativa objeto de este Dictamen tiene por objeto modificar el contenido del párrafo quinto de la fracción III del Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer con claridad que los Magistrados pertenecientes a los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, podrán ser reelectos por una sola ocasión y por tiempo limitado.

**Cuarto.-** Que la presente iniciativa es la vía idónea, para dejar inoperantes los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la interpretación del párrafo quinto fracción III del Artículo 116 de la Constitución Política Federal, sostenidos en sus tesis jurisprudenciales 100/2000, 105/2000 y 106/2000.

**Quinto.-** Que la iniciativa guarda perfecta coherencia, con el resto de los valores, principios y reglas que se contienen en el Código Político Fundamental Mexicano, de acuerdo a la basta argumentación desarrollada en el cuerpo de este dictamen.

**Sexto.-** Que la presente iniciativa sirve para potenciar dentro del Constitucionalismo Mexicano, los principios republicano y de carrera judicial en su dimensión de promoción, así como la técnica de inamovilidad judicial.

**Séptimo.-** Que la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa, ilustra extraordinariamente sobre la necesidad de que en el constitucionalismo mexicano, las tesis sostenidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sus jurisprudencias, sean sometidas a la crítica pública, puesto que un mal criterio sostenido por ella, puede ocasionar que se trastoque el orden constitucional y además, se produzcan graves consecuencias, como en el caso concreto ha ocurrido, en cuanto al sistema de impartición de justicia en las Entidades Federativas.

**Octavo.-** Que el presente dictamen, fue aprobado por unanimidad de 5 votos, por los Diputados integrantes de la Comisión Legislación y Puntos Constitucionales, Ricardo Rodríguez Jacobo, José Antonio Araiza Regalado, Raúl Felipe Luevano Ruiz, José de Jesús Martín Rosales Hernández, Juan Manuel Salazar Castro.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión que suscribe somete a consideración de esta Honorable Asamblea los siguientes puntos;

## **Resolutivos**

**Primero.-** La H. XVII Legislatura Constitucional de Baja California aprueba y hace suya la iniciativa de Decreto que reforma el párrafo quinto de la fracción III del Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 116.- ...**

**I.- a II.- ...**

**III.- ...**

...

...

**Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, pudiendo ser reelectos por un periodo igual de acuerdo al procedimiento establecido en las Constituciones respectivas. Los Magistrados sólo podrán ser removidos, cuando su conducta encuadre en alguno de los supuestos de responsabilidad política que se señalen en la Constitución o leyes de responsabilidades locales.**

...

**IV.- a VII.- ...**

#### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, que habiendo sido electos por un periodo superior al que se señalen en las reformas a las Constituciones Locales que se hubiesen realizado cuando ya ejercían el cargo, en caso de ser reelectos, será por un periodo igual para el que fueron electos.**

**Tercero.- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, que hubiesen sido reelectos antes de la presente reforma, terminarán en su función una vez que transcurra el periodo equivalente al tiempo para el que fueron electos. En caso de que se hubiesen realizado reformas a las Constituciones de los Estados después de ser electos o reelectos y en ellas se estipularan ampliaciones para el primer periodo de elección, se estará a lo que dispongan las citadas ampliaciones para el periodo de reelección.**

**Cuarto.- Los órganos estatales, encargados de los nombramientos de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, dispondrán del término de tres meses contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, para nombrar nuevos Magistrados, en el supuesto de que existieren Magistrados que hubiesen cumplido el periodo de reelección a los que se refieren los Artículos Transitorios segundo y tercero de la presente reforma constitucional.**

**Segundo.-** Envíese la presente iniciativa del Poder Legislativo del Estado de Baja California a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a efecto de que de inicio en términos de los que disponen los Artículos 71, fracción III y 135 de la Ley Fundamental Mexicana, el proceso de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Tercero.-** Remítase la presente Iniciativa de reforma constitucional, al resto de las treinta legislaturas locales, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a efecto de que si lo estiman pertinente, se pronuncien a favor de lo contenido en ella.

Dado en el Salón de Comisiones "Dr. Francisco Dueñas Montes" del Honorable Poder Legislativo, en la Ciudad de Mexicali Baja California, a los diecisiete días del mes de marzo de dos mil cuatro.

Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales

**Diputados:** Ricardo Rodríguez Jacobo (rúbrica), Presidente; José Antonio Araiza Regalado (rúbrica), secretario; Raúl Felipe Luévano Ruiz (rúbrica), José Alfredo Ferreiro Velazco, José de Jesús Martín Rosales Hernández (rúbrica), Juan Manuel Salazar Castro (rúbrica), vocales.

## Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1474-I, martes 13 de abril de 2004.

### QUE REFORMA EL ARTICULO 74, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA AL PROCESO PRESUPUESTAL, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS PEREZ GONGORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Juan Carlos Pérez Góngora, en mi calidad de diputado federal, en ejercicio de la facultad que me confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en representación de los diputados del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional que suscribimos la presente iniciativa, presentamos ante esta honorable asamblea, iniciativa de reforma al artículo 74 constitucional en su fracción IV, relativa al proceso presupuestal federal.

#### **Exposición de Motivos**

El punto de partida de esta iniciativa es la categórica convicción acerca de la trascendencia del presupuesto y, del enorme y delicado poder que ejercen las asambleas legislativas al examinarlo y aprobarlo. El mismo nacimiento y desarrollo del Parlamento como bastión democrático y representativo está ligado al consentimiento de las contribuciones y a la destinación del gasto público.

La legitimidad de los Congresos hunde sus raíces históricas en la inquietud de los gobernados por controlar el ejercicio de las prerrogativas financieras a cargo de las autoridades monárquicas. Con el advenimiento de la Revolución Francesa y el ascenso del parlamentarismo británico, el control sobre las prerrogativas financieras se democratizó y nadie duda que en la actualidad difícilmente exista un poder más relevante y significativo de los Congresos que el que se ejerce con ocasión de la aprobación del Presupuesto de Egresos, incluida la autorización para la obtención de los ingresos para cubrirlo.

El presupuesto en su doble vertiente de ingresos y gasto público, constituye más allá de todo cuestionamiento, el principal acto de política económica y probablemente de política en general, en la conducción del Estado. La maduración democrática de la materia presupuestal le ha reservado a los parlamentos la última palabra en la definición de las políticas públicas a través del presupuesto. No obstante que en múltiples países se ha relativizado ese "poder de la bolsa" de las asambleas representativas se preserva su esencia como un mecanismo de fuente ineludible de legitimidad en la actuación del Estado. La soberanía misma de una nación está profundamente relacionada con el conjunto de decisiones fundamentales que se adoptan y ejecutan por mediación del presupuesto. En suma, a través del gasto público se gobierna toda la actividad del Estado, y

consecuentemente, el órgano que tiene la potestad de orientar el gasto y determinar los fines a cuya realización tienda ese gasto, es el poder preponderante en un sistema político dado.

No se puede tampoco desconsiderar que en el proceso presupuestal que va de su elaboración y aprobación, hasta su ejecución y control, están en juego delicados y frágiles equilibrios políticos y constitucionales entre los Congresos y los Poderes Ejecutivos, llegando incluso a perfilarse en esa interacción la estructura básica de un sistema político y de gobierno.

El presupuesto como acto de previsión y establecimiento de ingresos, así como de asignación de recursos, supone y exige en la actualidad, dada la intensidad de intervención del Estado y su amplitud de responsabilidades, una determinación y estudio muy atentos de todas las decisiones que en el ámbito presupuestal son adoptadas.

Dejando a salvo la multiplicidad de diferencias que median en el proceso presupuestal entre los diversos países, hay exigencias y elementos que son universalmente compartidos por todos. La complejidad técnica y económica de la presupuestación y su fundamental incidencia en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, son caracteres universales en las finanzas públicas de todos los países.

En México el proceso presupuestal y la materia financiera en general ha tenido una evolución lenta y contradictoria. Un balance crítico del proceso presupuestal en la actualidad y la intervención parlamentaria en su configuración, evidencia que es apremiante e impostergable una modificación estructural que redefina el papel ejercido por las cámaras, especialmente la de Diputados, en lo relativo a los gastos y su interacción con el Poder Ejecutivo.

Un diagnóstico sereno acerca de las disfunciones de la presupuestación en México, deja al descubierto múltiples inconsistencias, entre las que destacan:

Insuficiencia del plazo para el examen parlamentario del presupuesto, a cargo de las dos cámaras en el caso de la Ley de Ingresos, y de la Cámara de Diputados en el caso del Presupuesto de Egresos (treinta días naturales del período ordinario y posibles quince días adicionales de un eventual período extraordinario).

A consecuencia de la insuficiencia del plazo, se incurre en un examen precipitado y potencialmente superficial del contenido del presupuesto por parte de las cámaras.

Imposibilidad práctica de establecer mecanismos de intercomunicación con el Poder Ejecutivo para conciliar criterios presupuestales.

En razón de la premura presupuestal federal, se afecta determinadamente a los Congresos locales para la configuración de sus presupuestos respectivos, generándose a nivel local y federal una incertidumbre económica perniciosa que desfavorece la planeación e institucionaliza la improvisación económica en todos los niveles de gobierno.

Siempre en función de la premura, también se cancela la posibilidad de que en el examen y estudio de los presupuestos de ingresos y de egresos, el Congreso interactúe con los diversos sectores y segmentos de la población involucrados en los ingresos y en los programas de gasto.

Al propio tiempo se distorsiona el proceso interno en el Congreso del examen y estudio del presupuesto, puesto que el apremio impide la articulación y coordinación necesaria entre las Comisiones de la Cámara en el análisis sectorial de las implicaciones del presupuesto.

La prioridad y la premura de la cuestión presupuestal inhibe a las cámaras atender los procesos legislativos de otras materias distintas de la presupuestal.

El estado actual de cosas quebranta el equilibrio constitucional deseable entre los poderes legislativo y ejecutivo en lo tocante al ámbito presupuestario, ya que la desproporción entre los plazos que respectivamente poseen el Ejecutivo para presentar los proyectos, y el Legislativo para examinarlos y aprobarlos, constriñen al Congreso a un análisis precipitado, donde tienden a prevalecer las decisiones financieras y de política económica instrumentadas y determinadas por el Ejecutivo. Se potencializa tal desequilibrio por la diferencia en las infraestructuras afectas al diseño de políticas públicas.

Dada la proximidad entre su aprobación y el inicio de su ejecución, el Poder Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales carecen de tiempo para emprender de manera planeada y oportuna las actividades de operación de los programas, con lo que se retrasa la inversión pública y se desincentiva la privada.

Por otro lado, la eventual y, en alguna medida, posible falta de acuerdos entre los diversos grupos parlamentarios en la aprobación del presupuesto dentro del plazo establecido para ello, y las nocivas consecuencias que entrañaría en relación a las funciones y, en general, en la actividad del Estado.

La imposibilidad de revisión de un cúmulo de gastos, incluidos en las denominadas "partidas secretas" que están exentos de control y que hoy en día no se justifican.

## **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO PRESUPUESTAL EN MEXICO**

Paradójicamente en México ha existido un inexplicable retroceso en la racionalidad del proceso presupuestal. Mientras que, en la actualidad el Legislativo dispone de un escaso mes para el examen y la toma de las decisiones fundamentales de política económica, durante el siglo XIX, las diversas constituciones que estuvieron vigentes reservaban al Congreso una cantidad de tiempo razonable para el estudio del presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos, esto, a pesar de que la incomparable complejidad del presupuesto actual y los mecanismos de ingreso con los que se correlaciona, es muy diferentes a los de antaño. Es el caso de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, la tercera de las cuales, en su artículo 14 consignaba que:

"Las sesiones del Congreso General se abrirán el 1° de enero y el 1° de julio de cada año. Las del primer período se podrán cerrar el 31 de marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos a que exclusivamente se dedican. El objeto de dicho segundo período de sesiones será el examen y aprobación del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectiva al año penúltimo".

A su vez el artículo 95 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, precisa que el Ministro de Hacienda deberá presentar ante el Congreso el 8 de julio el Presupuesto General de los gastos y de las contribuciones del año siguiente.

En la Constitución de 1857, el artículo 69, puntualizaba que el proyecto de presupuesto debía ser presentado por el Ejecutivo el día penúltimo del primer período de sesiones, que concluía el 15 de diciembre, turnándose ese mismo día a una Comisión especial para que en el siguiente período de sesiones, que abarcaba abril y mayo, se presentara el dictamen correspondiente para su aprobación dentro de ese período, esto es, el proyecto de presupuesto lo presentaba el Ejecutivo un año antes de que comenzara el ejercicio, y el Legislativo disponía de más de un período para su dictaminación y aprobación.

En la Constitución vigente de 1917 la redacción original del artículo 74, fracción IV, que se refiere a la aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados no se establecía una temporalidad precisa para su presentación por el Ejecutivo Federal. Sin embargo, reformas posteriores a la fracción IV del artículo 74, contrariamente a toda lógica, establecieron los plazos en el proceso presupuestal que ahora limitan el examen, la dictaminación y aprobación de la Cámara. Concretamente la reforma del 6 de diciembre de 1977 estableció por vez primera en esta Constitución el plazo a favor del Ejecutivo y en detrimento de la Cámara; en dicha reforma la fecha límite para la presentación del presupuesto era el 30 de noviembre.

La fecha límite actual del 15 de noviembre se estableció a partir de una reforma del 17 de noviembre de 1982, que continúa vigente.

Como puede advertirse de la anterior descripción, la distorsión del proceso presupuestal y de los tiempos de análisis parlamentario, es relativamente reciente y no ha sido una constante histórica en la vida constitucional de México.

Por otro lado, con la consolidación de la pluralidad en la conformación de las Cámaras y la competencia partidista en México, menos resulta concebible aun que el Legislativo ejercite sus facultades sustantivas en materia de finanzas públicas, contra la pared y con la zozobra de la premura.

Acrescienta la contradicción antes señalada el hecho de que la política económica que subyace en los proyectos de presupuesto, es de una complejidad y sofisticación tales que requiere un estudio congruentemente profundo y sistemático que naturalmente alarga los tiempos de análisis, acordando a las cámaras también mayores plazos para la consecución de acuerdos políticos y formación de mayorías en la elaboración de los programas.

En el panorama del Derecho Comparado la tendencia consistente, si no que universal, en los diversos países, es la de racionalizar y constitucionalizar ciclos presupuestarios que permitan la toma meditada y reflexiva de las decisiones de política económica implicadas en un presupuesto. En el caso de España, a partir de su Constitución de 1978, se obliga al Ejecutivo a presentar su proyecto al menos tres meses antes del inicio del ejercicio presupuestal. En Italia una ley financiera ha establecido la obligación de presentar el presupuesto (bilancio) a más tardar en julio del año precedente al ejercicio. En Estados Unidos, el Congreso no dispone de menos de seis meses para el estudio del presupuesto anterior del inicio del ejercicio. No es necesario remitirse a más ejemplos, dado que en cualquier caso, es por demás evidente e irracional y contrario a todo pragmatismo la estructuración del proceso presupuestal contenida en el artículo 74 fracción IV.

Resulta imperioso, a consecuencia de todo lo anterior, rediseñar nuestro ciclo presupuestario, acordar al Legislativo los tiempos de análisis parlamentario necesarios y en general, anticipar las fechas del calendario presupuestal.

Es de destacarse, que esta inquietud, por ser una deficiencia innegable, es constante en la mayoría de las diez iniciativas, presentadas en la Legislatura LVIII, sobre la modificación a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, aspecto sobre el que, incluso coincide, la que presentó el Ejecutivo Federal. Iniciativas que difieren, más bien, en el señalamiento de los plazos fijados.

En virtud de que el examen, discusión, logro de acuerdos y final aprobación del presupuesto, incluyendo los ingresos para cubrirlo, también es necesaria en el año de ingreso del titular del Ejecutivo Federal, así como en los de renovación de las cámaras, se propone que los plazos no deben variar tampoco en estos supuestos, en los que, las leyes secundarias deben reglamentar como obligatoria; por un lado, la necesaria comunicación y elaboración conjunta del presupuesto entre el presidente saliente y el entrante; y por otro, el desarrollo al interior de las



Cámaras, de las tareas de desglose y análisis previo a la toma de decisiones. Por tanto, se propone en esta iniciativa, suprimir la alusión a tal distinción.

En esta misma lógica, del fortalecimiento del Poder Legislativo en la materia presupuestal, es del todo pertinente la erradicación definitiva de las partidas secretas que ponen en entredicho el marco de legalidad presupuestal, quebrantan el equilibrio constitucional entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y además crean indebidamente una ínsula o área de inmunidad presupuestal exenta de control parlamentario, antidemocrática y de absoluta discrecionalidad para el Ejecutivo, permanentemente propenso a abusar de ella.

En otro rubro, se debe destacar que la naturaleza de la intervención pública del Estado en la economía actual, trae consigo la necesidad de efectuar y programar gastos de inversión pública, de creación de infraestructura o de bienes de capital, que en una perspectiva temporal requieren erogaciones en múltiples ejercicios presupuestales anuales, por lo que, es necesario constitucionalizar la posibilidad de que sean establecidos, en ciertos casos, gastos de naturaleza plurianual, mediante programas o presupuestos plurianuales. Con esto será posible asegurar la continuidad, prever con certidumbre, incluso abaratar costos, en obra o infraestructura pública. Multianualidad, que obviamente, podrá ser modificada por la propia Cámara, no requiriendo su establecimiento expreso en el texto propuesto, porque aquella es el órgano encargado de la anual aprobación del presupuesto.

Es conveniente, en razón de la plurianulidad, dotar a los entes responsables de elaborar y aprobar el presupuesto, de la flexibilidad requerida para prever y asegurar erogaciones de mediano y largo plazos que rebasen el término de un ejercicio anual.

En lo relativo a la reconducción presupuestal, es necesario establecer un mecanismo a través del cual, si llegado el plazo límite para la aprobación del presupuesto, no se hubiera conformado el acuerdo o consenso en el seno de la Cámara de Diputados, así como conjuntamente con la de Senadores, tratándose de los ingresos, se pueda aplicar de manera automática y provisional el presupuesto del ejercicio anterior, respecto de los ingresos y gastos.

Por último, es de trascendental importancia destacar la innovación que se propone, relativa a la obligación a cargo de la Cámara de Diputados, de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre, a efecto de que, el Poder Ejecutivo, no sólo tenga la posibilidad de instrumentar, con la oportunidad debida, los programas que habrán de aplicarse en el ejercicio fiscal siguiente, sino incluso, para que el Congreso, con la debida intervención de cada una de las cámaras, de acuerdo a la competencia que les corresponde, revise las eventuales observaciones que del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos pueda formularle el titular del Ejecutivo Federal.

En este contexto, la presente iniciativa se enmarca, en el firme propósito que persigue el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, del que formamos parte los que suscribimos esta iniciativa, de incluir expresamente en nuestra Carta Magna, un cúmulo de impostergables exigencias, no sólo relativas al contenido del presupuesto mismo, sino también, al término o plazo con el que cuenta este órgano para el análisis y aprobación, tanto de los ingresos como de los gastos; en tal virtud, esta propuesta viene a sumarse y a enriquecer el debate que, sobre el particular, ya ha planteado en esta legislatura, mi compañero de partido el Diputado Luis Antonio Ramírez Pineda, quien el 29 de marzo pasado, ante el pleno de esta Cámara, presentó la iniciativa, que propone la modificación del artículo 74, fracción IV de la propia Constitución.

Así, las soluciones que esta iniciativa ofrece a la problemática planteada, se concretan en los siguientes puntos:

Ampliación del plazo de análisis y aprobación legislativa del Proyecto de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. La Cámara de Diputados contaría con 70 días para pronunciarse sobre el Presupuesto de Egresos, y junto con la Cámara de Senadores, con 55 días para la Ley de Ingresos, esto es, desde el 5 de septiembre, hasta el 15 de noviembre y 31 de octubre, respectivamente.

Anticipación de la fecha de presentación del Proyecto de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, por el Poder Ejecutivo, que sería a más tardar el 5 de septiembre.

Autorización constitucional a la Cámara de Diputados para programar presupuestalmente erogaciones plurianuales en materia de inversión pública e infraestructura.

Consideración, según la competencia de cada Cámara, de las eventuales observaciones que le formule el titular del Ejecutivo, antes del inicio de vigencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

Hacer explícita la facultad modificativa, en cualquier tiempo, de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, a favor de la instancia legislativa correspondiente.

Prohibición absoluta de las partidas secretas.

Aplicación del presupuesto anterior, si no estuviere concluido el proceso de aprobación del presupuesto anual correspondiente (reconducción presupuestal).

Por todo lo anterior, se propone modificar los tres primeros párrafos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, dejando intactos las demás partes de dicha fracción.

Considerando todas las argumentaciones anteriormente expuestas se presenta la siguiente

**Iniciativa de decreto que reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al proceso presupuestal.**

**UNICO.-** Se reforman los tres primeros párrafos de la fracción IV del artículo 74, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I.- ...

II.- ...

III.- ...

**IV.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, así como examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y, en su caso, modificarlo en cualquier tiempo, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, las que deberán estar aprobadas a más tardar el 31 de octubre previo al ejercicio en que se apliquen. La Cámara de Diputados podrá establecer en el presupuesto, erogaciones para más de un ejercicio anual, en casos de inversión pública o infraestructura.**

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Leyes de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar **el día 5 de septiembre del año anterior**, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. **La Cámara de Diputados aprobará, a más tardar el 15 de noviembre, el Presupuesto de Egresos, para su inmediata remisión al Ejecutivo, junto con la Ley de Ingresos. Las cámaras podrán considerar, por mayoría absoluta, en el ámbito de su competencia, las observaciones que el titular del Ejecutivo les hiciere dentro de los siguientes diez días naturales al en que los recibió. Si al inicio del ejercicio anual no estuvieren aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se aplicarán los del ejercicio anterior.**

**No podrá haber partidas secretas en el Presupuesto de Egresos.**

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

### **Artículos Transitorios**

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

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1474-I, martes  
13 de abril de 2004.

QUE REFORMA EL PARRAFO SEGUNDO DEL APARTADO A DEL ARTICULO 102 Y ADICIONA UN PARRAFO SEGUNDO A LA FRACCION XXI DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, A CARGO DE LA DIPUTADA MARIA DEL CARMEN MENDOZA FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada María del Carmen Mendoza Flores, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto, bajo la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

En las últimas décadas, el flagelo de las drogas se ha venido redimensionado de manera vertiginosa. Hoy en día nos enfrentamos a un problema que se manifiesta en grandes dimensiones y con una mayor escala de violencia, al grado de llegar a constituir un problema de seguridad nacional, por atentar en todo momento contra la salud de las personas, la integridad de nuestras instituciones y la conformación del tejido social sobre el cual descansa la estructura y organización del Estado.

Luego de haber sido por mucho tiempo México sólo un país de paso de drogas, en los últimos años ha pasado a ser un país consumidor de ellas. Esta situación ha propiciado que las diversas organizaciones delictivas existentes en nuestro país hayan dirigido y reforzado sus acciones hacia la formación de mercados locales a lo largo y ancho de la República Mexicana, principalmente en los estados fronterizos del norte, en los principales destinos turísticos, en el Distrito Federal, así como en diversas entidades ubicadas en la frontera sur de nuestro país.

Mereciendo especial atención la salud pública, la cual se ha visto seriamente afectada por la proliferación del consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en todo el territorio nacional, señalando a este respecto la Secretaría de Salud que los niños son los más afectados respecto al aumento del consumo y que en el 2003 se incrementó en un 22% el número de niños menores de 16 años que consumen algún tipo de droga prohibida, constituyendo un fenómeno social complejo, como complejas son también sus soluciones.

En este contexto, cabe señalar que, desafortunadamente, los esfuerzos realizados por las autoridades federales para combatir este tipo de conductas delictivas, se han visto limitados ante la dinámica actual que envuelve el problema del narcotráfico, el cual trae aparejada una serie de factores y situaciones que han venido a dificultar el accionar del Ministerio Público Federal en sus labores de investigación y persecución de estos delitos, entre dichos factores podemos encontrar los siguientes: el redimensionamiento de las estructuras de venta y distribución de drogas, la ampliación geográfica de los mercados de consumo, los grandes recursos con los que cuentan las diversas organizaciones delictivas, la persistencia de elevados niveles de consumo de sustancias ilícitas, la diversificación del tipo de drogas consumibles en el mercado, entre otros.

Asimismo, a estos múltiples factores debemos aunarle el hecho de que el llamado fenómeno del "narcomenudeo" ha llegado a constituir una actividad hacia la cual se han orientado los nuevos esquemas de distribución y venta de drogas en el país, al grado de llegarse a perfilar como una de las principales modalidades de venta de sustancias ilícitas en México.

Desafortunadamente, este nuevo esquema delictivo implementado para la distribución y venta de drogas, es adoptado cada vez con mayor frecuencia por las diversas organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, toda vez que han visto en este *modus operandi*, un sistema delictivo de difícil combate por parte de la autoridad, dada la naturaleza *sui géneris* que éste encierra, en donde la Federación se ha visto rebasada humana, funcional y operativamente ante este clase de ilícitos, que en la actualidad presentan un explosivo incremento en nuestro país.

En tal sentido, el combate eficaz al narcotráfico, y particularmente al llamado narcomenudeo, constituye una asignatura de importancia fundamental para la procuración de justicia en México, motivo por el cual se hace necesaria la conjunción y articulación de los esfuerzos.

Es por eso que ahora se presenta esta iniciativa que pretende emprender una colaboración entre las entidades federativas y la Federación que se justifica porque los delitos contra la salud, especialmente los denominados de narcomenudeo, afectan directamente a la población, cuya salud y seguridad corresponde resguardar también a las entidades federativas.

Debiendo conjuntar recursos humanos, así como los recursos materiales y técnicos con que cuentan las diversas instancias de procuración de justicia en el país, a efecto de estar en condiciones de poder combatir de manera eficaz éstas deplorables conductas, que tanto transgreden a nuestra sociedad, y particularmente a nuestros niños y jóvenes, sectores de la sociedad más vulnerables a estas conductas delictivas.

En efecto, es necesario articular las acciones de las diversas autoridades federales y locales involucradas en este agudo problema, a fin de que éstas, de manera conjunta y organizada, puedan investigar y perseguir estos delitos, toda vez que es evidente que la única manera como se puede enfrentar el llamado narcomenudeo es con el esfuerzo cohesionado del Estado, es decir, vinculando el trabajo de las Procuradurías a nivel federal, estatal y del Distrito Federal, en el combate y prevención de estos ilícitos.

Esta situación nos obliga a crear esquemas de investigación y persecución de estos delitos, e impulsar reformas legislativas que nos permitan otorgar a nivel constitucional facultades concurrentes a la Federación, a las entidades federativas así como al Distrito Federal, para que dichas instancias de manera conjunta y bien organizada puedan intervenir en la investigación y persecución de este tipo de conductas delictivas, en donde el Congreso de la Unión tenga la facultad de fijar las bases o los criterios para la división o ejercicio de esa función, a través de las disposiciones legales que expida para tal efecto.

Este nuevo esquema de competencia permitiría conjuntar los recursos materiales así como el personal sustantivo y operativo con que cuentan todas las Procuradurías del país, así como también propiciaría una verdadera corresponsabilidad entre las autoridades federales y locales, y no sólo una situación de mera coordinación o auxilio, tal y como actualmente sucede.

En efecto, con la instrumentación del nuevo marco jurídico propuesto, se lograría potencializar los recursos con que cuentan los distintos órganos de procuración de justicia existentes en el país, garantizando así una efectiva corresponsabilidad entre los distintos ámbitos de gobierno en el combate a estas actividades ilícitas.

Además y congruentemente con lo anterior es necesario también plantear una reforma a la Ley General de Salud, para regular el control sanitario de productores, servicios, importación y exportación, donde se autorice expresamente a autoridades federales y locales para que coadyuven en la prevención y erradicación de las actividades de posesión, comercio o suministro de estupefacientes o sustancias psicotrópicas que corresponden originalmente a las autoridades sanitarias federales, con la salvedad de que el auxilio sólo es cuando dichas actividades se realicen en lugares públicos, reservándose y preservándose la facultad las autoridades responsables de salubridad respecto a las funciones de inspección y verificación de establecimientos.

Pues estamos convencidos que vencer al crimen requiere de voluntad y de decisión, pero también de cambios estructurales, sobre todo cuando se trata de salvaguardar la seguridad y la salud de los mexicanos, es por ello que con la presente propuesta legislativa se logrará potencializar los recursos con que cuentan los órganos de procuración de justicia existentes en el país, garantizando una efectiva concurrencia entre los distintos ámbitos de gobierno en la lucha contra el narcomenudeo.

Con base en lo anterior es que ahora presento la siguiente

### **Iniciativa de Decreto**

**Primero.-** Se reforma el párrafo segundo del apartado A del artículo 102, así como se adiciona un párrafo segundo a la fracción XXI del artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



**Artículo 73.- ...**

I a XX.- ...

**XXI.- ...**

**Las autoridades federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal concurrirán en la investigación y persecución de los delitos contra la salud, en los términos que establezcan las normas que para tal efecto expida el Congreso de la Unión.**

...

XXII a XXX.- ...

**Artículo 102.-**

**A ...**

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, **sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de esta Constitución**, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

...

...

...

...

**B ...**

...

...

...

...

...

...

...

**Segundo.-** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 204 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 204.- ...**

Las autoridades de seguridad pública tanto de los estados como de la Federación participarán en el combate a la posesión, comercio o suministro de estupefacientes y psicotrópicos, siempre que dichas actividades se realicen en lugares públicos, en el marco de sus atribuciones.

**Transitorio**

**Unico.-** El presente decreto entrará en vigor a los 180 días siguientes de su publicación el Diario Oficial de la Federación.

Dip. María del Carmen Mendoza Flores (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1474-I, martes  
13 de abril de 2004.

**QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ABRAHAM BAGDADI ESTRELLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito diputado Abraham Bagdadi Estrella miembro de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presento a la consideración de la asamblea de esta Cámara de Diputados, la presente iniciativa que reforma el párrafo primero del artículo 84, el párrafo primero del artículo 108, y los párrafos primero y cuarto del artículo 110, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La democracia es una forma de gobierno, en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público.

Un Estado democrático está cimentado sobre las bases de la credibilidad en sus instituciones legalmente instituidas y dotadas de la legitimación de sus gobernados en las mismas.

Legalidad y legitimación en los órganos emanados del Estado son elementos fundamentales en la consolidación del contrato Estado-ciudadano.

Compañeros legisladores, el día de hoy vengo a solicitar ante esta soberanía a replantear el tema de las responsabilidades de los servidores públicos y en particular, la del presidente de la República, lo hago para dar una muestra clara a la ciudadanía del compromiso del parlamento mexicano en la lucha contra la corrupción y a favor de la rendición de cuentas, a través de una reforma constitucional que permita que, el titular del Poder Ejecutivo de nuestro país, pueda ser sujeto de juicio político por el manejo indebido de fondos y recursos federales durante el tiempo que dure su encargo.

El fuero constitucional es definido como el derecho que tienen los altos funcionarios de la Federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del proceso penal.

Esta prerrogativa tiende a la protección de la autonomía e independencia de un poder frente a los otros.

Es decir esta figura jurídica se instituye para garantizar el equilibrio de poderes.

En cuanto a la materia de responsabilidades de los funcionarios o servidores públicos, nuestros diversos órdenes constitucionales tenían sus propios enfoques en cuantos a los alcances de las normas y las limitaciones en virtud de su aplicabilidad, dependiendo de la investidura del titular responsable.

Es así que, en lo referente a la responsabilidad del presidente de la República, nuestro orden constitucional, mas que avanzar hacia un marco jurídico que garantice la igualdad y equilibrio de poderes, ha evolucionado hacia un proteccionismo excesivo en cuanto a las responsabilidades del titular del Ejecutivo de nuestro país, colocándolo hoy día con un nivel de protección propio de un régimen totalitario y monárquico.

Mientras que, en la Constitución de 1824, cualquiera de las Cámaras podría conocer, en calidad de gran jurado, sobre las acusaciones al presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

Posteriormente, en la Constitución de 1857, se podía acusar al presidente por traición a la patria, delitos graves del orden común y por ataques a la libertad electoral.

Finalmente a partir de la Constitución de 1917 sólo se puede acusar al Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Esto se justificó entonces para garantizar el equilibrio de poderes y así conservar la investidura presidencial.

Es necesario aclarar que a partir de 1917, el fuero mexicano tiene tres vertientes. En primera instancia esta el fuero de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, encuentra su limitante por los actos u omisiones de tipo delictivo en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En segunda instancia, tenemos el fuero 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. Estos limitan su fuero en el momento en que incurran en violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por último tenemos el fuero presidencial el cual únicamente es responsable durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Es claro que, a partir de la última Constitución el presidente de la República de nuestro país se ha convertido en un gobernante inalcanzable por la ley de todos los mexicanos.

Compañeros legisladores: la sociedad mexicana reclama de todos los funcionarios públicos rectitud y transparencia durante el ejercicio de sus funciones gubernamentales, así como rendición de cuentas por el uso de indebido de los recursos públicos.

En los últimos días, la clase política nacional ha sido sacudida por escándalos de corrupción que ofenden a la ciudadanía.

Por eso es que, los diputados del PRD hacemos eco de la voces que se pronuncian a favor de combatir la corrupción. Hoy he venido ante esta asamblea a pedir que se creen reglas de rendición de cuentas del mismo titular del Poder Ejecutivo.

Por que en el PRD compañer@s diputados y diputadas, estamos convencidos que la corrupción es un mal que debe ser combatido a fondo.

Estoy convencido, como lo han estado compañeros de diversos grupos parlamentarios a través de las diferentes legislaturas de que el presidente de la República no debe ser un sujeto intocable. Muy por el contrario, el presidente de la República debe ser quien predique con el ejemplo, llevando a cabo sus actos con honradez; sometiéndose a los más exhaustivos filtros anti-corrupción.

Exentar al presidente de responsabilidad por la comisión de actos delictivos no es símbolo de gobernabilidad. Esta prerrogativa es más bien reflejo de un régimen que otorga impunidad a funcionarios públicos de alto nivel. Esta prerrogativa de la cual hoy gozan el titular del Ejecutivo de nuestro país no es sinónimo de división y equilibrio de poderes, ya que hoy día las legislaciones de avanzada en el mundo permiten investigar al presidente de la República como mecanismo de control de la función presidencial.

Es por lo anterior que, propongo ante esta honorable asamblea, que se reformen el párrafo primero del artículo 84, el párrafo primero del artículo 108, y los párrafos primero y cuarto del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Por lo anteriormente expuesto se presenta el siguiente:

**Proyecto de decreto que reforma el párrafo primero del artículo 84, el párrafo primero del artículo 108, y los párrafos primero y cuarto del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** para quedar como sigue:

#### **Artículo 84**

En caso **destitución** o de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

...

Cuando la **destitución** o la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

#### **Artículo 108**

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos al **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

...

...

### **Artículo 110**

Podrán ser sujetos de juicio político el **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros Electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. **En el caso del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos dicha declaración deberá ser aprobada por las dos terceras partes del total de los miembros de Cámara de Diputados.**

### **Artículo Transitorio**

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

## Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1474-I, martes 13 de abril de 2004.

### QUE REFORMA LA FRACCION VI Y ADICIONA LA FRACCION VIII AL ARTICULO 82 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RENE MEZA CABRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, miembros de fracciones parlamentarias, que integran la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan iniciativa para reformar la fracción VI y adicionar la fracción VIII al artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

A partir de que el pueblo mexicano conquistó su libertad y se erigió en nación soberana e independiente, eligió para gobernarse el régimen republicano, representativo, federal y democrático, comenzando desde entonces a formular los instrumentos legales que deberían regirlo, erradicando todo vestigio de gobiernos hereditarios o dinásticos y en dos intentos por imponernos el sistema imperial, sus principales protagonistas, pagaron con su vida su fallida osadía.

En la actualidad, ya es parte consustancial de la idiosincrasia del mexicano. El no aceptar las diferencias raciales y los conceptos de indígena, mestizo o criollo, han sido superados por la definición de que todos los nacidos en el territorio nacional, somos iguales, sin ventajas ni desventajas de ninguna clase y sólo nos distinguen los dones naturales de capacidad física o mental.

Estos principios ya están consagrados en la Constitución Política que nos rige, pronto hará un siglo y son la base de nuestra pacífica convivencia social.

Emanadas de la Ley suprema, son las normas, instituciones y procedimientos electorales, cada vez más perfectos, imparciales y equitativos, que a través del padrón electoral, la credencial de elector, urnas transparentes, actas que al instalar las casillas, cerrar la votación y contar los sufragios para concentrarlos en el órgano de acopio y emisión de resultados, hacen imposible o difícilmente factible los llamados "fraudes electorales", dando como consecuencia que la elección de un candidato a determinado puesto en la administración pública, sea enteramente confiable y legítima.



Este nivel de excelencia en nuestros procesos electorales, más notorio en los federales, es el resultado de una permanente e incesante lucha política, entre las corrientes ideológicas que conforman nuestra diversidad nacional, porque el sistema democrático que hemos adoptado, no puede ser exclusividad de unos cuantos, sino que es mérito de todos los mexicanos de ayer, de hoy y lo será de los que nos sigan, porque la democracia es inacabable y ha de ejercerse día a día para que sea real y fructífera en la práctica cotidiana.

El permanente ejercicio de la democracia, nos obliga a los mexicanos y en mayor participación a quienes somos sus representantes populares, de estar atentos a las exigencias de nuestra sociedad, que requiere de normas claras y viables, que promuevan y faciliten las actividades interrelacionables que propicien el progreso y la armónica vida comunitaria.

Está comprobado que un país disfruta de tranquilidad, felicidad y bienestar, en la medida en que sus leyes y reglamentos, que regulan sus actividades; sean objetivos, equitativos, entendibles y con una amplia difusión, para su completo acatamiento.

Toca a los legisladores observar el desarrollo de los acontecimientos y prevenir, dentro de lo lógicamente posible, sus resultados, emitiendo con oportunidad y diligencia las normas legales, que los encaucen hacia el bienestar común.

Incumbe a la LIX Legislatura, a la cual nos ha tocado el honor y la responsabilidad de pertenecer, estar en ejercicio, cuando se verifique en nuestro país, el acontecimiento político más importante, que se repite cada seis años, en el sistema de gobierno: la elección presidencial.

Es cierto que corresponde al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: organizar, financiar, realizar, evaluar, legalizar y declarar sus resultados, en el proceso electoral federal, que se realizará en el año 2006, para elegir a los miembros del Congreso de la Unión que habrá de sucedernos y al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para el sexenio 2006 - 2012.

Pero, también es cierto, que corresponde a los legisladores del actual Congreso de la Unión, revisar que el marco legal en que han de realizarse las próximas elecciones federales, esté actualizado y en concordancia con la dinámica social previsible en el momento del desarrollo de este trascendental acto constitucional.

Es del conocimiento público la efervescencia política que está provocando la sucesión presidencial del 2006 a pesar de su aún relativa lejanía, no obstante, cada día se pronuncian más personas interesadas en participar, como posibles candidatos en la contienda electoral, por la Presidencia de la República. Esta agitación política en sí, no es perjudicial para la evolución de las actividades cívicas; por el contrario, llevada dentro del marco de las disposiciones del país,

porque anticipadamente, se irán conociendo los proyectos, planes de gobierno y cualidades personales, de quienes contiendan en las próximas campañas políticas y la ciudadanía podrá ir examinando y valorando las diversas propuestas y estará mejor informado en el momento de elegir a su candidato, al conocer con mayor amplitud, las opciones que tendrá a su disposición.

Sí es motivo de preocupación advertir, cada vez, con más frecuencia, la intención de algún familiar del gobernante en funciones, el de tratar de sucederle en el cargo, al terminar su gestión, sin entender que la historia -quizá no saben-, enseña, con raras excepciones, lo desastroso que han resultado a través del transcurso del tiempo, los regímenes de gobierno hereditarios, por la sencilla explicación de que el sucesor, carece de la preparación o capacidad requerida para desempeñar el puesto y por eso su fracaso es seguro y rotundo.

En efecto, el desempeño eficiente de un gobernante, precisa de una preparación integral; esto es: la persona debe tener principios morales bien cimentados; una instrucción básica general y completa y si posee una especialidad en ciencias sociales o legales, es mejor aún; pero, no puede carecer de auténtica vocación, integridad, honorabilidad, honradez e inteligencia, que se traduzcan en una obsesión de alcanzar el bienestar para sus semejantes. Sólo así, con dedicación duradera y persistente, podrá obtener la popularidad.

La popularidad es el privilegio que logra una persona durante su vida pública, mediante su aplicación a resolver la problemática de su entorno poblacional, con genuino interés y empeño en busca del bien de su comunidad, que le merezca el respeto, cariño y admiración de sus coterráneos. Y cuando este ser de excepcionales cualidades, decide luchar por un cargo de elección popular, donde pueda obtener mejores y mayores beneficios para sus compatriotas, la ciudadanía lo respaldará con su voto.

También existe la popularidad adquirida por refulgencia; en muchas ocasiones inmerecidas, porque quien la recibe, ha hecho poco o nada por adquirirla, sino que le llega por circunstancias casuales, sin que intervenga la voluntad del receptor.

Esta popularidad la irradia por lo general inconscientemente quien ejerce un poder; por antonomasia, el poder público y por excelencia, el titular del Poder Ejecutivo en la administración gubernamental. Es natural que el reflejo popular, recaiga en familiares o en quienes rodean o están cerca del generador de esta cualidad y en nuestro caso, del Presidente de la República.

Cuando una persona provista de esta popularidad, pretende suceder en la Presidencia de la República a quien ocupa, cuando termine su periodo constitucional y para ello lanza su candidatura y en la liza electoral, obtiene el triunfo, es evidente que está viciado de ilegitimidad, porque el atributo de popularidad con el que compitió, no es suyo, sino que la adquirió por reflejo y contendió con una ventaja falaz, en perjuicio de sus adversarios políticos y si su elección fue legal, no puede ser legítima.

Los legisladores tenemos la obligación de impedir una contingencia como la mencionada en el párrafo anterior y por eso, es imperativo señalar en la Constitución Política que nos rige, como un impedimento constitucional, para acceder a la Presidencia de la República, el ser familiar de quien se pretende suceder en el cargo de manera inmediata, quitando así el solemne acto del cambio del Poder Ejecutivo Federal, todo matiz de heredad o dinástico.

Para que el proceso electoral del año 2006, se verifique con la objetividad, equidad y legitimidad, que establece la ley electoral, es preciso y oportuno examinar los requisitos inscritos en el artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que un individuo pueda ser presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De las cinco veces que ha sido reformado el precepto antes citado, tres han modificado su fracción VI, referente a los impedimentos impuestos a los servidores públicos y que deben desechar para estar en condiciones de competir en igualdad de posición, por la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.

Las variantes en la nomenclatura burocrática, que ha modificado la denominación de cargos públicos o creado otros, hace necesario adicionar a esta fracción los puestos de jefe del Gobierno del Distrito Federal y procurador general de Justicia del Distrito Federal, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal y los componentes de la administración pública paraestatal, no incluidos en el numeral vigente.

Por lo expuesto y para efectos del artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de usted, nos permitimos someter a la consideración de la honorable asamblea, la siguiente **iniciativa que reforma la fracción VI y adiciona la fracción VIII al artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico.** Se reforma la fracción VI y se adiciona la fracción VIII al artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 82. ...**

I a V. ...

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, consejero jurídico del Ejecutivo Federal, procurador general de la República, gobernador de algún estado, jefe de o del Distrito Federal ni procurador general de Justicia del Distrito Federal, tampoco titular de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos públicos, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección;

VII. ...

VIII. No ser ascendiente o descendiente en primer grado; ni consanguíneo en sentido lateral, hasta el segundo grado; ni hijos adoptivos o hijastros, sin distinción de sexo; ni familiar por afinidad en primer grado, de quien ejerza el cargo de presidente de la República, en el momento de tratar de registrar su candidatura para sucederle. También, no ser el o la cónyuge, concubinario o concubina y perdurará el impedimento, aún cuando se disuelva el vínculo matrimonial o cese la relación de concubinato, si estos ocurren durante el ejercicio constitucional del referido funcionario.

Quienes se encuentren impedidos, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior, para ser presidente de la República, deberán dejar de transcurrir un sexenio completo, después de que el familiar por consanguinidad o afinidad, haya entregado el cargo.

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Únicamente para efectos de redacción, la conjunción copulativa "y", pasará del final de la fracción VI al final de la fracción VII y se harán las correcciones de puntuación procedentes.

Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.  
México, DF, a 13 de abril de 2004.

## Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1474-I, martes 13 de abril de 2004.

### QUE REFORMA EL ARTICULO 1° DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUILLERMO ENRIQUE TAMBORREL SUAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito diputado federal Guillermo Tamborrel Suárez en uso de las facultades que me otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 71, fracción II, artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes aplicables me permito someter a consideración de esta soberanía la presente iniciativa de ley que reforma el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Los avances tecnológicos en muchos campos del saber hoy son verdaderamente sorprendentes. La velocidad con que se generan y duplican los conocimientos que posee el ser humano en prácticamente todos los ámbitos es extraordinariamente veloz. Razón por la cual el desarrollo del conocimiento, la innovación y el progreso tecnológico, así como el uso que se puede dar a dichos conocimientos, deben ser certeramente responsables sobretodo cuando el sujeto de investigación es el hombre mismo.

Es cierto que hoy la investigación científica debe tener un único límite, una frontera y sin duda alguna esta debe ser, tiene que ser, la dignidad del ser humano, ya que finalmente es acertada la premisa de que no todo lo que es científicamente posible es socialmente responsable como se ha demostrado a lo largo de la historia de la humanidad.

En el campo de la medicina y la biología los avances científicos y tecnológicos, inimaginables hasta hace muy poco tiempo, han sido particularmente extraordinarios, sobretodo en el campo de la genética donde el descubrimiento de la estructura molecular, los fenómenos de duplicación y transmisión de caracteres genéticos hoy nos permiten modificar genéticamente las características de los organismos vivos. Hoy es posible obtener o generar plantas con resistencia a plagas y otras cualidades que finalmente nos han permitido generar más alimentos y quizá de mayor calidad.

También es cierto que hoy los avances científicos en el ámbito de la genética permiten descifrar la filiación o identidad genética de una persona. Hoy es posible detectar enfermedades, inclinaciones o proclividades a padecer determinados males, preclasificar facultades físicas, etcétera.

Por ello y sin temor a equivocarnos podemos afirmar que la humanidad se encuentra en el umbral de una nueva y promisoriosa época. De una época en la que la ingeniería genética si bien es cierto que ya revolucionó al mundo al revolucionar a la medicina en sí, no hay duda que ésta transformará la forma de vida de la sociedad al modificar las expectativas de vida con calidad, el desarrollo y fortalecimiento de capacidades especiales, el incremento sustancial en la efectividad de los medicamentos, etcétera.

Descubrimientos y aplicaciones que si no son manejados y acotados responsablemente pudiesen permitir a terceros a desarrollar conductas discriminatorias y violatorias de los derechos fundamentales de todo ser humano como serían, entre otras muchas;

Negarle el derecho a la educación; al "determinar" sus capacidades se pudiera restringir el acceso a oportunidades educativas y de formación.

Negarle el derecho a un empleo digno; dadas las capacidades y proclividades de cualquier persona, a ésta se le pudiesen negar oportunidades de empleo y capacitación.

Negarle la contratación o la adquisición de bienes y servicios como pudiesen ser créditos, seguros de vida, seguros de gastos médicos mayores o bien el de cobrarle primas más altas a cambio de dicha contrataciones por mencionar solo algunas acciones discriminatorias.

Negarle el derecho a la salud; al conocer la proclividad a padecer un determinado mal, alguien pudiese optar por considerar la no conveniencia de aplicar un tratamiento de salud costoso al asumir la no cura de un determinado mal o enfermedad o el surgimiento de otro mal.

En el futuro y de acuerdo con los descubrimientos genéticos y sus aplicaciones, que seguramente serán muchísimos y que hoy no alcanzamos a dimensionar, surgirán posibilidades de utilizar dichas aplicaciones en beneficio de la humanidad sin embargo también cabe la posibilidad de que se generen acciones en claro perjuicio de los derechos fundamentales del ser humano.

Dado lo anterior y dado que cada mujer y cada hombre es un ser indivisible corporal y espiritualmente; un ser único, singular, irrepetible, con identidad propia y con una dignidad intrínseca, es menester reconocer y garantizar que su identidad genética sea exclusivamente suya y para ser utilizada únicamente en su beneficio. Por ello todo ser humano tiene derecho a conocer su filiación o identidad genética y a que tal filiación sea protegida por las leyes que tutelan la privacidad y la intimidad y la no discriminación.

Por lo anterior es de celebrarse la aprobación por parte de esta Cámara de Diputados hace tan solo algunos días, de las reformas a la Ley General de Salud

en la que sin duda alguna se inscriben conceptos de gran valía como la no discriminación por concepto de caracteres genéticos.

Por otra parte es conveniente recordar que la tradición constitucional mexicana desde el siglo XIX siguió la idea de que los derechos del hombre son derechos naturales, anteriores y superiores al Estado, el cual solamente los "reconoce" y garantiza, por ello en el artículo 1º original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 encontramos, de manera implícita, el importantísimo principio de igualdad -que algunos autores consideran el fundamento mismo de los derechos humanos- de todos los individuos que se encuentren en territorio nacional, sin distinciones de ninguna clase.

Hoy el Principio de Igualdad se concibe como un principio de no discriminación. En este sentido, la igualdad no consiste en que no se puedan hacer distinciones entre las personas, concediéndoles diversos derechos o privilegios, sino en que las distinciones o diferencias de trato no pueden estar motivadas, en lo esencial, por criterios tales como la raza, la religión, el sexo. Por ello y a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2001 encontramos en el mismo artículo 1º, la prohibición expresa y tajante de la discriminación por razones como las ya mencionadas así como por todas aquellas que atenten contra la dignidad humana y que tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, como una conclusión de lo arriba expuesto tenemos que nuestro país esta ampliamente comprometido en la lucha contra la discriminación de cualquier tipo y en cualquier momento y circunstancia, primero por vocación propia, y segundo, en el marco de lo establecido en el artículo 133 constitucional que indica que los tratados firmados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República tendrán carácter de Ley Suprema, tenemos que nuestro país ha firmado y ratificado por el Presidente y el Senado de la República respectivamente los siguientes tratados y convenios internacionales en el campo de la no discriminación:

El Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1962).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Junio de 1975).

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981).

Asimismo tenemos que nuestro país ha firmado y ratificado declaraciones y convenios como;

La Declaración Universal sobre el Genoma y Derechos Humanos (Conferencia General UNESCO, noviembre 11, 1997) y que en sus artículos segundo y sexto a la letra indican:

Artículo 2.

a) Cada individuo tiene derecho al respeto de su dignidad y derechos, cualesquiera que sean sus características genéticas.

b) Esta dignidad impone que no se reduzca a los individuos a sus características genéticas y que se respete su carácter único y su diversidad.

Artículo 6.- Nadie podrá ser objeto de discriminaciones fundadas en sus características genéticas, cuyo objeto o efecto sería atentar, contra sus derechos y libertades fundamentales y el reconocimiento de su dignidad.

Declaración que claramente implica el compromiso de establecer en nuestro máximo ordenamiento jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la prohibición de la discriminación por razones de caracteres genéticos y con ello además dar sustento a la aprobación que esta Cámara de Diputados ha otorgado en la Ley General de Salud.

Amen de considerar la obligación que implica la congruencia en el campo de lo jurídico, tenemos que el asunto de la filiación o identidad genética no es cualquier otro motivo ni cosa de menor trascendencia como el estado civil, las preferencias, las opiniones, el género o la edad, ni que este se pueda valorar como asunto de la salud por razones elementales y que saltan a la vista. El asumir el tema de la no discriminación por caracteres genéticos como tema de la salud implicaría el considerar a una determinada capacidad o incapacidad o a una propensión o proclividad como una enfermedad, cuando en la realidad no lo son. En este sentido es fundamental que atajemos contundentemente el peligro real y presente de caer en el determinismo genético que básicamente consiste en la creencia de que los genes determinan quienes somos, incluyendo características de nuestro comportamiento, o bien el riesgo, también presente, de caer en el reduccionismo genético que se basa en el hecho de que entendiendo la composición molecular de un ser humano podremos saber que serán en el futuro.

Asimismo y como se expresó anteriormente las repercusiones de los descubrimientos de la ciencia genómica y sus aplicaciones, serán mayores en la medida que estos últimos se acrecienten. No hay duda que el impacto de los avances genómicos en la vida de las y los mexicanos será cada día mayor.

Por lo anterior se hace necesario garantizar plenamente el que las personas no sean discriminadas por sus caracteres o identidad genética de manera clara y contundente desde nuestro máximo ordenamiento jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Por lo aquí expuesto y por todo aquello que no logre plasmar pero que estoy cierto que ustedes habrán de aportar en aras de abatir la discriminación por caracteres genéticos, respetuosamente me permito someter a la consideración de esta soberanía popular la siguiente;

**Iniciativa de ley que reforma el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico.** Se reforma el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos para quedar como sigue:

**Artículo 1.-** En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos en los que ella misma establece.

Esta prohibido la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, **los caracteres genéticos**, 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 las libertades de las personas.

**Artículo Transitorio**

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

Dip. Guillermo Tamborrel Suárez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1474-I,  
martes 13 de abril de 2004.

QUE REFORMA EL INCISO E) DE LA FRACCION II DEL ARTICULO 105 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A  
CARGO DEL DIPUTADO JOSE SIGONA TORRES, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe diputado federal de la LIX Legislatura, **José Sigona Torres**, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido por los artículos 46, numeral 2, de la Ley Orgánica, 58 y 60 del Reglamento Interior, ambos para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de decreto por el que se reforma el inciso e) de la fracción segunda del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el tenor de las siguientes

**Consideraciones**

Que desde 1928 en que el Distrito Federal fue despojado del régimen municipal, los habitantes de la Ciudad de México fueron privados del derecho de elegir a sus autoridades locales, actualmente el Distrito Federal ha recuperado sus derechos cívicos y políticos y en las elecciones correspondientes al año 1997; los habitantes del DF pudieron elegir democráticamente a su gobernador.

En el Distrito Federal, por su parte en 1988 se logró la creación de la Asamblea de Representantes como órgano plural de representación con facultades sólo reglamentarias y de supervisión de la administración pública local, después se consiguió el otorgamiento de algunas facultades legislativas, de presupuestación y fiscalización, así como de participación en la rectificación de algunos funcionarios locales.

Las reformas más importantes en esta entidad son las que se refieren al Poder Ejecutivo y Legislativo locales. La inédita elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como la Asamblea Legislativa, celebradas el 6 de julio de 1997, por decreto de fecha 20 de octubre de 1993 y publicado el 25 del mismo mes y año, por el que se reforma el artículo 122 de nuestra Carta Magna, es quizá el proceso electoral más significativo de los últimos años en la historia de México, debido a la expectativa de apertura democratizadora que implicó.

Por lo anterior la Asamblea de Representantes se convierte en 1997 en Asamblea Legislativa del Distrito Federal, integrada por 40 diputados de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Esto significa que la Asamblea Legislativa estará facultada para legislar en todo lo que se refiera al Distrito Federal en cuanto a su régimen interno, incluida la materia electoral, lo anterior

Se han visto reflejados los acontecimientos sociales del Estado en la composición de los diputados que integran el Congreso, lo que manifiesta un claro reflejo de la voluntad del ciudadano en el quehacer diario de las instituciones democráticas del Gobierno.

Ahora bien, derivado de lo anterior, el mundo jurídico esta en proceso de una evaluación constante a diferencia de otras ramas de la ciencia, en que los axiomas fijados se mantienen sin cambios en el tiempo, donde nuevas normas se agregan al sistema y otras más renuncian a pertenecer a él. Si bien es cierto que la legislación es una de las fuentes más importantes de este cambio, porque consiste en la introducción de normas en el sistema jurídico, mediante la creación normativa, lo cual ha sido acatado no sólo al interior de la Cámara, sino también hacia la sociedad, también es cierto que la adecuación del derecho a la realidad supone necesariamente una revisión periódica de los ordenamientos legales, independientemente del proceso evolutivo de todo texto normativo.

La técnica Legislativa convierte el contenido y los propósitos del derecho en palabras, frases y normas a las cuales da una arquitectura sistemática; el estudio científico y la política solo dan la materia prima y la norma, "la técnica la moldea, la

adapta y transforma para lograr la realización practica de sus propósitos". Es obligación del legislador mejorar y readaptar las leyes, puesto que estas deben someterse a las exigencias de adecuación claridad y exigibilidad.

Luego entonces, es importante que vayamos adecuando las normas, a la realidad de los acontecimientos, por lo que me permito proponer esta misma adecuación a la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, derivado de los hechos señalados en los párrafos iniciales de esta propuesta, ya que como lo es del conocimiento de todos, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lograda en al año 1988, deja de ser tal para tomar el nombre de Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En esa revisión necesaria y periódica del marco jurídico, nos encontramos que en el inciso e) de la fracción segunda del artículo 105 de nuestra Carta Magna, se establece:

*e) El equivalente al 33% de los integrantes de **la Asamblea de Representantes del Distrito Federal**, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea, y*

Esta parte de la Constitución, no ha tenido la adecuación a la que he venido haciendo referencia, por lo que me permito proponer a esta Asamblea, la correcta redacción del inciso mencionado, aludiendo a la adecuación del derecho a la realidad de los acontecimientos.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta asamblea, la siguiente **iniciativa de decreto por el que se reforma el inciso e) de la fracción segunda del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

ARTÍCULO 105. ...

I ...

a)

...

II ...

...

a) ...

...

e) *El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes **de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea; y*

Dip. José Sigona Torres (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1474-I,  
martes 13 de abril de 2004.

QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A  
CARGO DEL DIPUTADO HELIODORO DIAZ ESCARRAGA, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 51, 56, 59, 60, 62, 63 y 77, fracción IV y deroga el artículo 57 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente.

**Exposición de Motivos**

Los artículos 51 y 57 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que por cada diputado y por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Los diputados y senadores suplentes sustituyen a los propietarios en tres casos: licencia, separación definitiva y presunción de renuncia por ausencia a las sesiones por más de diez veces consecutivas.

La suplencia es una institución que ha estado presente en todas las constituciones de nuestra historia independiente, y surgió bajo una concepción, ya superada, de que el diputado representa a su distrito, de suerte que cuando este falta el distrito queda sin representación.

La teoría constitucional de nuestros días no sigue esta tesis.

En la actualidad es generalmente admitido por los constitucionalistas que el diputado representa a toda la nación y no aisladamente a sus distritos. La Cámara legisla para todo el país y controla al Ejecutivo de manera integral.

En el caso de los senadores ocurre lo mismo, la reforma al artículo 56, por la que se estableció la representación proporcional en listas votadas en una sola circunscripción nacional, puso técnicamente en entredicho que estos actúen como representantes de los estados. Ahora los senadores son parte de un cuerpo heterogéneo.

La misma concepción priva en relación con la filiación partidista de diputados y senadores, todos son representantes populares, pares entre sí, independientemente también del tipo de elección que les haya dado acceso a las cámaras, esto es, los legisladores de mayoría relativa o de representación proporcional tienen iguales derechos y obligaciones.

Por ello, hoy en día, la suplencia ha perdido su sustento original y, por tanto, su razón de ser.

Actualmente, luego de casi ciento ochenta años de instituida, plantea más desventajas que conveniencias.

Ya no es, la suplencia, una institución constitucional necesaria; ni siquiera es útil para la moderna democracia; es más, la contradice y afecta negativamente.

La mayoría de países, sobre todo los desarrollados, no la consideran en sus constituciones o en sus leyes electorales y parlamentarias.

En México, la suplencia no existe para los poderes Ejecutivo y Judicial. El presidente de la República, los secretarios de despacho, los ministros y magistrados, no tienen suplente. Cuando estos faltan ni se paralizan las

instituciones, ni se detiene la marcha del país. Simplemente se les sustituye bajo procedimientos previamente establecidos.

La suplencia era conveniente en el siglo XIX, cuando surge en el sistema jurídico iberoamericano por efecto de la Constitución de Cádiz, y pudo haber sido eficiente, así mismo, en el pasado próximo, cuando aún no se concretaban nuevas formas de democracia en nuestro país, como la alternancia, la falta de mayoría absoluta para un partido en la integración de la Cámara de Diputados, o no se exploraba la llamada democracia directa (plebiscito, referéndum, revocación de mandato).

En un mundo moderno y globalizado, en un país como el nuestro en el que deben darse nuevos cauces al avance de la democracia, la suplencia no se justifica.

Por si fuera poco, la suplencia, en los últimos años, ha sido pervertida por la práctica política.

En efecto, esta provoca:

Que se limite la participación democrática de la población en la designación de sus representantes, ya que al darse vacantes en el Congreso está imposibilitada para votar nuevamente por el sustituto y decidir si ratifica o revoca el mandato al partido postulante,

Que se confunda al elector en el caso de coaliciones, en las que es común se postule a un propietario y a un suplente de partidos distintos, y, en varios casos, con ideologías diametralmente opuestas, solo para cubrir cuotas de poder,

Que, contra la corriente que propugna por la profesionalización del Congreso, que lleva implícita la permanencia en el cargo, se dé una movilidad innecesaria de sus integrantes. Evidentemente, la suplencia limita la profesionalización del Congreso.



Que, el suplente se convierta, en algunas ocasiones, en un rival del propietario, ya que el primero puede llegar a desear el puesto del segundo y a tratar de desplazarlo,

Que dé lugar a pactos antidemocráticos, como el de que propietario y suplente -con o sin el aval de su partido- se repartan el ejercicio del cargo, conforme a tiempos oficiosamente preestablecidos,

Que, en demérito de la ciudadanía, los partidos oculten con un candidato popularmente aceptado sus intenciones de impulsar al ejercicio real del cargo a un suplente desconocido o sin trayectoria política, que por sí mismo no ganaría la elección, pero que pudiera resultar afín a intereses cupulares o coyunturales,

Que los partidos desvirtúen el cumplimiento de las cuotas de género establecidas en la ley, postulando a mujeres como suplentes, las que solo por un golpe de fortuna pueden ser propietarias. Si no existiere la suplencia esta Cámara tendría al menos 167 diputadas y no solo las 89 que registradas en la LVIII Legislatura o las 110 que se reportan en la presente).

A la fecha, los legisladores podemos solicitar licencia para participar en contiendas internas de nuestros partidos o en elecciones constitucionales para otros cargos de representación popular o para desempeñar empleos en el Ejecutivo federal o en los estados. Si los resultados o las circunstancias no nos son favorables, regresamos, desplazando al suplente; el legislador tiene refugio en su Cámara, la ley le cubre con su manto protector, no tiene disyuntivas, el puesto está asegurado.

Sin razón teórica ni práctica que justifique la existencia de la suplencia, no le quedan a esta más que dos ventajas: una, que apunta el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, que en el remoto caso de que faltaren en forma absoluta los diputados y senadores necesarios para dar quórum, los suplentes fueran llamados para integrar las Cámaras, tal como lo prevé el artículo 63 constitucional en su

último párrafo, situación que, vale decir, si se presentara en la práctica seguramente también afectaría a los suplentes, quienes tampoco se presentarían; y otra, que cuando falta el propietario, no se requiera convocar a elecciones, y, por tanto, no tenga que realizarse el gasto de organización que estas suponen.

Contra sus inconvenientes y sus escasas y muy relativas ventajas, se impone, entonces, valorar su permanencia dentro de nuestras instituciones constitucionales.

Se requiere decidir si ante la falta de diputados y senadores electos o en ejercicio, es recomendable dejar la decisión en la ciudadanía de cada distrito o entidad federativa, bajo determinadas condiciones y a través de nuevas elecciones para el resto del período, de elegir a los sustitutos.

Hace falta resolver si los individuos que practicamos activamente la política, realmente queremos cumplir con el mandato de nuestros electores por los tiempos fijados en la ley o si, ante otros derroteros estaríamos dispuestos a emprender un camino sin retorno, dejando al efecto el cargo definitivamente.

Se necesita establecer la conveniencia de que los partidos sean sometidos al escrutinio de los electores cuando reunidas determinadas condiciones se produzcan ausencias definitivas de sus legisladores en las Cámaras, enfrentando nuevos procesos electorales.

Es preciso también, desterrar las prácticas políticas que han desvirtuado a la suplencia.

Incluso, es recomendable mantener constantemente en alerta al Instituto Federal Electoral, ante la posibilidad de estar organizando, aleatoriamente, elecciones diversas.

En esa virtud, propongo la desaparición de esa institución constitucional, tanto en lo referente a los legisladores de mayoría relativa como a los de representación proporcional.

Para ese efecto, también propongo lo siguiente:

**Primero.-** Que ante la ausencia definitiva de sus titulares, las curules o escaños queden vacantes, siempre y cuando estas no excedan del diez por ciento del total de diputados o senadores de mayoría relativa y primera minoría,

**Segundo.-** Que en caso de que las vacantes excedan el porcentaje indicado en el punto anterior se convoque a elecciones extraordinarias en los términos previstos en la legislación electoral, en cada distrito o entidad federativa en donde se haya producido la ausencia de representantes populares o, en su caso, llamar al que siga en la lista de senadores de primera minoría,

**Tercero.-** Que en tratándose de diputaciones o senadurías por representación proporcional éstas no sean cubiertas, pues aun en la casi imposible eventualidad de que las doscientas diputaciones o las treinta y dos senadurías de este tipo quedaran acéfalas, ambas Cámaras podrían funcionar adecuadamente. Esta medida también permitiría potenciales ahorros al Congreso, puesto que teóricamente podría no requerir de efectuar el gasto relativo de hasta cincuenta diputados y doce senadores, por un tiempo determinado.

Por lo anteriormente expuesto, y con apoyo además en el artículo 135 de la Constitución Federal, formulo la iniciativa siguiente:

**Artículo Primero.-** Se reforman los artículos 51, 56, 59, 60, 62, 63 y 77, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 51.-** La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años.

**Artículo 56.-** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una

lista con dos candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada al candidato que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en numero de votos en la entidad de que se trate.

...

...

**Artículo 59.** Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

**Artículo 60.** El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a los candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

...

...

**Artículo 62.** Los diputados y senadores durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

**Artículo 63.-** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del numero total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días

siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo y se declarará vacante el puesto. Cuando las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión excedan del diez por ciento del total de sus miembros electos bajo el principio de mayoría relativa o de primera minoría, en el caso de los senadores, ya sea que éstas se presenten al inicio de la Legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone el artículo 77 de esta Constitución. Las vacantes de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional no serán cubiertas.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a su cargo.

...

**Artículo 77.** Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros electos por el principio de mayoría relativa.

**Artículo Segundo.-** Se deroga el artículo 57 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Transitorios**

**Artículo Unico.-** El presente decreto entrará en vigor el uno de enero del 2006.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, en el ámbito federal.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del presente decreto, se contará con el periodo comprendido entre su publicación y su entrada en vigor.

Palacio Legislativo, a 13 de abril de 2004.

Dip. Heliodoro Díaz Escárrega

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1474-I,  
martes 13 de abril de 2004.

QUE ADICIONA UN PARRAFO TERCERO AL ARTICULO 21 Y UN PARRAFO TERCERO A LA FRACCION XXI DEL ARTICULO 73; Y REFORMA EL PARRAFO SEGUNDO DEL APARTADO A DEL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO VAZQUEZ GARCIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Sergio Vázquez García, diputado federal del estado de Jalisco, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que se le otorga en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del honorable pleno iniciativa de decreto en la cual se adicionan un párrafo tercero al artículo 21 y un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73; y se reforma el párrafo segundo del apartado A del artículo 102, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

México, junto con Argentina, encabeza la lista de países de Occidente con mayor consumo de productos falsificados. Algunos reportes, basados en estadísticas de comercio exterior de Estados Unidos y China, dan una idea del mercado que alcanza la piratería: durante 2000, el país dejó de percibir cerca de 8 mil millones de dólares por evasión de los impuestos al Valor Agregado (IVA) y de Importación.

La forma en que han evolucionado las organizaciones de contrabandistas es sorprendente. En menos de 10 años, las mafias de China y Corea anclaron en México y, desde aquí, han extendido sus redes hasta Centroamérica, el sur de California y Florida. Juntos obtuvieron ganancias estimadas en 33 mil millones de dólares durante 2003, cifra 1.5 veces mayor que las captaciones anuales por venta de petróleo.

El poder de las bandas que operan la delincuencia organizada es tal, que han constituido bastiones donde a la policía es muy difícil ingresar y se han convertido en barrios donde no opera la ley; por ejemplo, Tepito, donde se produce 70 por ciento de los discos pirata y esto genera pérdidas millonarias a la industria nacional y al fisco.

Un reporte de la Cámara de Comercio del Distrito Federal, apoyado en cifras del INEGI, concluyó que 40 por ciento de las ventas en la Ciudad de México es de contrabando y mercancía pirata.

Asimismo, un informe relativo al foro *Decisión y acción*, organizado por el Consejo de Cámaras de Jalisco y el gobierno del estado en agosto de 2003, señala que el contrabando técnico representa unos 50 mil millones de dólares, cifra que equivale a casi la tercera parte de las importaciones que ingresan en el país de manera legal.

Las mismas estadísticas obtenidas del INEGI indican que alrededor de 9 millones de personas generan 12.5 por ciento del Producto Interno Bruto, algo así como 700 mil millones de pesos anuales, pero ninguno paga impuestos. La evasión del IVA es de unos 105 mil millones de pesos.

En 2003, el número de contribuyentes registrados en el Servicio de Administración Tributaria no llegaba a 20 millones, cuando la Población Económicamente Activa, según el INEGI, era de 40 millones de personas. De esos 20 millones, 12.3 millones eran contribuyentes cautivos; es decir, individuos a quienes se retienen los impuestos desde sus centros de trabajo.



La evasión de impuestos impide que el Gobierno Federal tenga suficientes recursos económicos para prevenir y perseguir de manera eficaz los delitos. A ello se suma que la comisión de delitos contra los derechos de autor, el contrabando, y la venta y distribución de drogas en el país han crecido de manera alarmante.

La Procuraduría General de la Republica ha realizado importantes avances en el combate de los delitos que se encuentran en el ámbito de su competencia. No es de óbice comentario señalar que en este año ha realizado, sólo en los últimos cinco meses, en diversas operaciones un decomiso de 123 toneladas de prendas de bisutería, lentes y bolsas, 1 millón de discos pirata, 255 toneladas de tenis chinos y 12 toneladas de ropa deportiva. Se han realizado 453 cateos y se ha detenido a mil 57 personas, de las que 330 tenían órdenes de aprehensión por delitos federales, principalmente narcotráfico y violación de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos. Asimismo, se han asegurado mil 444 vehículos;

Sin embargo, las acciones realizadas no han sido suficientes: delitos como el de narcotráfico a pequeña escala en "tienditas" se han extendido de manera preocupante en las zonas urbanas de baja y alta marginación; cada vez es más común la venta a pequeña escala de ropa, zapatos y artículos de procedencia extranjera sin cumplir la norma establecida y el pago de impuestos vigente en la legislación fiscal y en la Ley Aduanera.

Esos tres delitos federales y los que determine establecer el legislador federal ordinario como concurrentes constituyen un problema de seguridad pública, pues ponen en peligro la salud de las personas, la integración de las familias y la vitalidad de la economía, además de la evasión fiscal y la pérdida de competitividad de las empresas y, sobre todo, la armonía social de cada municipio y estado, ya que propicia la delincuencia organizada y corrompe las estructuras de gobierno encargadas de procurar e impartir justicia.

Previendo que la delincuencia organizada ha provocado una descomposición social y rebasado la capacidad de la Procuraduría General de la República para investigar y perseguir los delitos federales, en 1994 el Congreso de la Unión

dictaminó la Ley de Coordinación en materia de Seguridad Pública Federal, cuyo objetivo es que, en el marco de una reforma constitucional del artículo 73, fracción XXIII, Gobierno Federal, estados y municipios puedan colaborar mediante convenios en la prevención y el combate de delitos federales.

Actualmente, han firmado convenios de colaboración los 32 estados, y de éstos sólo en Jalisco y Nuevo León han dado resultados tangibles, al reducir de manera significativa la incidencia de delitos federales. Para ejemplificar lo anterior, señalo que en Jalisco, una vez firmado el convenio de colaboración en comento, en 2000 creó el programa Jalisco, Libre de Drogas como política pública encaminada al abatimiento de los delitos contra la salud.

En 2002 y 2003, como resultado de ese programa, se detuvo a mil 393 delincuentes; de ellos, 751 son compradores y 642 vendedores. Se aseguraron 14 mil 235 toneladas de cocaína, 30 mil 312 de marihuana, 68 mil 208 de tonsol, 1 millón 760 mil pastillas psicotrópicas, 697 toneladas de anfetaminas y mil 440 de pseudoefedrina.

En el mismo periodo, ocupó el primer lugar en aseguramiento de drogas, con 131 operaciones en 20 municipios. Asimismo, han sido destruidos más de 8 millones de plantas de marihuana.

Solo será posible dar resultados en materia de prevención y combate de la delincuencia si se modifica el marco normativo vigente. No debe ser casuística y discrecional; debe establecerse de manera obligatoria la concurrencia para que los estados no justifiquen el incremento de la delincuencia con la ineficacia de la institución que debe combatirlos.

Para tal efecto, la presente iniciativa pretende realizar una serie de reformas a los artículos constitucionales mencionados al rubro, a efecto de hacer concurrente la facultad de estados y Federación en la persecución de los delitos según lo establezcan las leyes federales, sin que eso signifique que la concurrencia

mencionada en este párrafo se limite a los delitos enunciados en el cuerpo de la iniciativa.

Por ello se busca reformar los artículos 21, 73 y 102 de la CPEUM, a efecto de hacer concurrente las facultades de persecución e investigación de los delitos entre los distintos ámbitos de competencia (federal y local) según lo señalen las leyes federales.

Recordemos que los gobiernos estatales no cuentan en su estructura normativa con facultades para que, dentro de sus órganos de justicia, pueda investigar delitos de carácter federal ya que, de conformidad con el artículo 102 constitucional, el Ministerio Público Federal tiene la potestad exclusiva en el ejercicio de la acción penal para combatir los delitos federales.

Con lo anteriormente expuesto se genera el desánimo de esas autoridades, ya que no está dentro de su competencia investigar los orígenes de esas bandas delictivas que se han instalado en el ámbito de su jurisdicción.

En el marco del nuevo federalismo, los estados dentro de su estructura normativa exigen de manera cada vez más insistente total independencia para la administración de sus recursos y de su vida interna, debido a que para la población que reside en ellos los representantes más cercanos son las autoridades estatales.

Los habitantes de esas circunscripciones piden cuentas a ellos y precisamente a ellos, en el marco de su vida interna, exigen vivir en paz y con seguridad.

Por ello es de suma importancia que la competencia pueda otorgarse en virtud de una ley federal a los estados, ya que éstos podrán tener la facultad jurídica de llevar a cabo determinadas funciones y actos de carácter procedimental y así culminarán con un excelente desempeño tanto en su función judicial como en la administrativa.

Nuestro marco jurídico de la concurrencia en la investigación y persecución de los delitos, el artículo 102, establece que el Ministerio Público de la Federación será el competente para investigar y perseguir los delitos federales. Esto no da margen de maniobra a las entidades federativas para combatir las figuras delictivas encuadradas en leyes federales.

Por ello esta iniciativa pretende establecer la concurrencia con los estados para que, sin esperar a que actúe la Federación, investiguen y persigan delitos federales, según lo establezca la ley federal.

El artículo 102 constitucional a la letra dice: "El Ministerio Público es la autoridad competente para investigar y perseguir los delitos de carácter federal". El término *competente* o bien la *competencia* de este órgano, bajo la vigencia de la Constitución de 1857, fue ampliamente debatida, así como lo fue la expresión de "autoridad competente".

El primer debate se dio en torno del concepto mismo de *competencia*, con motivo de la sentencia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de abril de 1874, en cierto juicio de amparo en que se impugnó una ley fiscal expedida por el Congreso y por el estado de Morelos, por no haberse integrado legítimamente éste y por haber sido promulgada por un gobernador, que había sido reelecto contra prohibición expresa.

En esa sentencia, la Corte sostuvo que la incompetencia por ilegitimidad o por falta de todo título legal, que con razón se ha llamado *incompetencia absoluta*, debe entenderse comprendida lo mismo que otra cualquiera en el artículo 16 constitucional, pues no hace excepción ni distinción alguna.

Otros analistas señalan el hecho de que la competencia comprenda sólo las atribuciones otorgadas en la Constitución (*competencia constitucional*); o bien, que la *competencia*, en su amplio sentido, incluya todas las contenidas en cada una de las leyes vigentes (*competencia jurisdiccional*).

El concepto de *competencia jurisdiccional* era muy cuestionable. En primer lugar, porque si para su primera definición se clasificaba la competencia por su fuente (*constitucional*), no había ninguna razón para que en la segunda clase (competencia jurisdiccional) ya no fuese clasificada por su fuente, sino por los órganos específicos a que se confería (*órganos jurisdiccionales*).

En materia penal, la Corte ha afirmado que la competencia es un presupuesto sin el cual no puede existir el proceso. Y agrega: "El artículo 16 de nuestra Carta Magna subordina la eficacia de la actuación de las autoridades a la competencia que solamente la ley puede conferirles".

En esta tarea existen grandes desafíos para garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate de la corrupción, a fin de abatir los índices delictivos y de criminalidad, respetando los derechos humanos.

Resulta fundamental acabar con la impunidad y reafirmar el pleno respeto y vigencia del Estado de derecho para restituir con ello confianza y seguridad a las familias mexicanas. El esfuerzo del Legislativo será complementado por la acción ciudadana y la voluntad de los gobiernos estatales.

Por lo manifestado en el cuerpo de esta iniciativa, se propone para su discusión el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Unico.** Se adicionan un párrafo tercero al artículo 21 y un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73; y se reforma el párrafo segundo del apartado A del artículo 102, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 21. ...**

...

*La Federación, los estados y el Distrito Federal tendrán competencia concurrente para investigar y perseguir delitos contra la Federación. Las leyes federales establecerán los casos específicos y las condiciones en que podrá operar esta concurrencia.*

...

...

...

#### **Artículo 73. ...**

...

*Las leyes federales establecerán la competencia de las autoridades de los estados y del Distrito Federal para investigar y perseguir de manera concurrente con las autoridades federales delitos contra la Federación;*

#### **XXII. a XXX. ...**

#### **Artículo 102. ...**

##### **A. ...**

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 21 de esta Constitución, incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de los delitos de orden federal; y, por lo mismo, a él corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.*

...

...

**B. ...**

### **Transitorio**

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

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, Sede la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a los 13 días de abril de 2004.

Dip. Sergio Vázquez García (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1474-I,  
martes 13 de abril de 2004.

QUE REFORMA EL ARTICULO 10 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMON  
GALINDO NORIEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Falsa idea de utilidad es la que  
sacrifica miles de ventajas reales por un  
inconveniente imaginario o de poca  
importancia; la que quitaría a los hombres el  
fuego porque incendia, y el agua por que  
anega... Las leyes que prohíben llevar  
armas son leyes de esta naturaleza: sólo  
desarman a los inclinados o no decididos a  
delinquir ...  
César Lombroso.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, y artículo 135 de la  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fracción II del artículo  
55, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los  
Estados Unidos Mexicanos; el suscrito, diputado federal Ramón Galindo Noriega,  
integrante de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, someto a la  
consideración de esta honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto  
de decreto por la cual se reforma y adiciona el artículo 10° de la Constitución  
Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**



Desde la Constitución Federal de 1857, en su artículo 10°, se estableció que todo hombre tiene derecho de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa, y que la ley señalaría cuales serían las prohibidas y la pena en que incurrían quienes las portaren.

Al expedirse la constitución Federal de 1917, aun cuando eran distintas las condiciones políticas, sociales y económicas del país, también se consagró como garantía individual la posesión y portación de armas, manteniendo este principio del artículo 10° de la Constitución de 1857. Asimismo, condicionó ese derecho a la seguridad y legítima defensa de las personas; la prohibición a las reservadas para uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. Asimismo, en las poblaciones la portación se sujetó a los reglamentos de policía.

En la actualidad el artículo 10° constitucional establece que:

*"Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. **La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas**".*

Una condicionante que se consagra en este precepto de la Ley fundamental es la que se refiere a la portación de armas. El ejercicio de esta acción implica la tenencia concreta, circunstancial y constante del individuo sobre estos objetos. A diferencia de la posesión que es una figura jurídica de carácter continuo, la portación es un hecho discontinuo, en el sentido de que sólo tiene lugar cuando la persona toma o aprehende una.

El artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: *"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*

*La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad".*

Este es el fundamento constitucional y punto de partida de la seguridad pública, considerada como obligación primigenia del Estado, sin la cual ningún otro derecho pudiese garantizarse o hacerse respetar.

Sin embargo, las condiciones de inseguridad que prevalecen en el país, obligan a dotar de las herramientas necesarias a los que se encargan de combatir la inseguridad.

En este orden de ideas, es necesario puntualizar que los municipios que presentan mayores conflictos son los fronterizos, lo cual se convierte en desafío para los gobiernos el tratar de abatir la delincuencia, así como buscar mecanismos que ayuden a contrarrestar los índices de criminalidad, y la imagen de las ciudades fronterizas como lugares inseguros.

Es de suma importancia hacer referencia a la encuesta sobre inseguridad que el Instituto Ciudadano Sobre Estudios de la Inseguridad A.C.<sup>1</sup> mandó realizar con algunas de las empresas de mayor prestigio en nuestro país, y sobre todo porque se trata de una asociación civil y no de cifras emitidas por el gobierno, ya que para muchos no son 100% veraces, la cual reflejó lo siguiente:

9% de los hogares del país tuvieron al menos una persona víctima de un delito durante el primer semestre de 2002.

44% de la población se siente insegura.

Esto refleja que la delincuencia no sólo afecta a los directamente ofendidos por el delito y sus familias, sino también a casi la mitad de la población que, en virtud del miedo, se convierte en su víctima.

Para 22% de los mexicanos, el miedo que provoca la inseguridad ha motivado un cambio en actividades cotidianas como salir de noche, traer

consigo dinero en efectivo, usar joyas, visitar parientes o amigos que viven lejos de sus hogares, o tomar un taxi.

Sin una policía que garantice la seguridad y el orden, la percepción de inseguridad seguirá siendo alta.

Por ello, la profesionalización y la depuración de las corporaciones policiales son necesidades inaplazables.

50% del total de los delitos se cometió con violencia. De éstos, la mitad fue con arma de fuego.

Cerca de 90% de los delitos cometidos fueron robos en sus diversas modalidades.

83% de las víctimas de la delincuencia no denunciaron el delito ante el Ministerio Público.

De quienes no lo denunciaron, casi 60% se abstuvo porque desconfía de las autoridades o porque lo considera una pérdida de tiempo.

La magnitud de la cifra negra (número de delitos no denunciados) se vuelve un fuerte llamado de atención para las autoridades encargadas de procurar justicia.

Ante los bajos índices de denuncia, urge que el Ministerio Público se transforme en una institución que procure justicia con eficiencia, honestidad y prontitud.

Es preciso que se agilicen los trámites de las averiguaciones previas, se supervisen estrictamente las acciones de los agentes del Ministerio Público y de las policías judiciales o ministeriales, y se pongan en marcha mecanismos que permitan presentar denuncias sin correr el riesgo de represalias por parte de los inculpados, tal como se recomendó en el

estudio presentado por el ICESI en octubre de 2002 sobre la informática al servicio de la procuración de justicia.

**4.2 millones de mexicanos fueron víctimas de la delincuencia en 2001.**

Los daños y las pérdidas materiales ascendieron a 49 mil millones de pesos, monto que equivale aproximadamente al 0.85% del PIB.

Los delitos referidos por las víctimas -de los cuales **el robo representa el 92%**- son en su gran mayoría del fuero común, es decir, de la competencia de las entidades federativas.

**66% de las víctimas no reporta el delito ante ninguna autoridad,** principalmente **porque le parece que sería una pérdida de tiempo y que los trámites son largos y difíciles.**

**El 44% de los delitos se cometen con violencia,** sobre todo empleándose armas de fuego, especialmente pistola o revólver.

**23% de la población ha abandonado actividades o hábitos cotidianos,** como salir de noche, por la inseguridad.

Para algunos estudiosos el origen del actual fenómeno globalizador que se está viviendo, trae consigo un incremento delincencial y una profesionalización en el llamado crimen organizado, puesto que cuentan con todos los elementos tecnológicos avanzados necesarios para una alta eficacia en su operatividad criminal, creando a cada momento mecanismos sofisticados para delinquir y difíciles de combatir que van en detrimento del orden público, lo que dificulta el ejercicio de la función de seguridad pública a cargo de las corporaciones de policía, que enfrentan como problemas comunes, en la mayoría de los municipios los de armamento y equipo obsoleto, deficiente e insuficiente, tal es el caso que en los enfrentamientos armados ocurridos entre policías y delincuentes, los primeros resultan lesionados con arma de fuego de más alto calibre que la que ellos puedan

portar, por lo que se debe contrarrestar tal situación en aras de la vigencia del orden público.

*En el siglo XVIII el Marqués de Beccaria ya decía: "Falsa idea de utilidad es la que sacrifica miles de ventajas reales por un inconveniente imaginario o de poca importancia; la que quitaría a los hombres el fuego porque incendia, y el agua por que anega... Las leyes que prohíben llevar armas son leyes de esta naturaleza: sólo desarman a los inclinados o no decididos a delinquir. Estas leyes empeoran la condición de los asaltados mejorando la de los asaltadores; no disminuyen los homicidios, sino que los aumentan, porque es mayor la confianza al asaltar a hombres desarmados que a los armados".*

Por tanto, el facultar a los cuerpos policiales a poseer y portar armas de las que hoy son de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea que se propone en la presente iniciativa, debe ser siempre correlativo de las obligaciones que la mejor convivencia social requiera, ya que, en última instancia, las normas jurídicas deben tender al establecimiento de mejores condiciones de vida para el hombre; de ahí que la facultad para portar estas armas no debe en manera alguna implicar un peligro para la colectividad, sino, por el contrario, crear circunstancias que propicien una mayor tranquilidad y una eficaz protección a los habitantes del municipio.

Es indiscutible que el valor tutelado en el presente proyecto, es el de la seguridad de los habitantes de los municipios, ya que siendo éste la base de la división territorial, política y administrativa de los estados de la Federación debe ser el que cuente con los mecanismos suficientes que le permitan brindar seguridad a sus pobladores, por ello la portación de armas exclusivas del ejército es uno de los medios para lograrlo, debiendo reconocerse que la tranquilidad y la paz pública son el fundamento mismo en que ha de apoyarse dicha seguridad.

El objetivo de la seguridad pública municipal es preservar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, o sea, a estar seguro, en el ámbito comunitario y supraindividual del municipio. Para

explicar en el contexto del municipio el concepto de seguridad pública, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, ha dicho que:

*"Es el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad".*

Por tanto, la presente iniciativa que este día someto a su consideración, tiene como objeto que ante los hechos delictuosos que se viven día con día en nuestro país, se refuerce a los elementos de seguridad pública y en especial a los de los municipios a fin de evitar la entrada del ejército como indebidamente en muchas ocasiones ha ocurrido y en la que se ve violada la propia Carta Magna, ya que los legisladores han establecido en las leyes otras medidas adecuadas para asegurar las buenas relaciones internas de la población civil, como son los cuerpos de policía que en diversos niveles y jurisdicciones operan en el país y cuya existencia está legalizada y fundada por lo establecido en los artículos 21 y 115, fracción III constitucionales.

Es menester precisar que el actuar de la policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.

Ahora bien, debemos de tomar en cuenta algo muy importante y a la vez sumamente grave, ésta facultad de otorgar a los cuerpos de seguridad pública armas y municiones para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea ya está conferida en el artículo 8, en relación con el último párrafo del artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos que a la letra dice:

*Artículo 11. Las armas, municiones y materia para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, son las siguientes:*

...

***Las de este destino, mediante la justificación de la necesidad, podrán autorizarse por la Secretaría de la Defensa Nacional, individualmente o como corporación, a quienes desempeñen empleos o cargos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o de los Municipios".***

**Lo que significa que con la presente iniciativa de reformas y adiciones al texto constitucional, lo que propongo es adecuar la norma fundamental a la ley secundaria; efectivamente para muchos nos puede parecer algo insólito, pero así es, al momento de redactar la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, dentro de sus muchas barbaries se encuentra el de conceder mediante criterios discrecionales autorización a corporaciones policíacas permiso para portar armas de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea.**

Para evitar algún tipo de confusión al adecuar la llamada Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se considera prudente al momento de hacer la adecuación redactar un catálogo de las que pueden poseer y portar miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, Guardia Nacional y Cuerpos de Seguridad Pública y otra específica que relacione las de uso del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, lo anterior con la finalidad de no caer en el absurdo de que elementos de seguridad pública tengan en su poder armamento que está diseñado eminentemente para defender la soberanía de nuestro país y no para la seguridad pública, idea primigenia que contiene al artículo 10 constitucional y que considero es el argumento central por el que el Constituyente consideró prudente hacer una diferenciación en los tipos de armas que puede poseer la ciudadanía y las del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, poniendo especial atención en que no se debe restringir más los calibres que pueden poseer los mexicanos, con la finalidad de no seguir haciendo nugatoria la garantía constitucional.

No se debe dejar pasar por alto que el objetivo central de esta propuesta es sólo una de muchas acciones que se deben tomar urgentemente para solucionar el problema de la inseguridad en nuestro país, como lo es el de mejorar los sueldos de policías, capacitación adecuada, equipamiento, fomentar los valores e incentivar a los elementos destacados , entre otros.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Soberanía, el presente:

### **Decreto**

**Primero.-** Se reforma el artículo 10° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la siguiente manera:

Artículo 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Guardia Nacional y Cuerpos de Seguridad Pública. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación.

### **Transitorio**

**Unico:** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente en que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Nota:

(1) El ICESI se creó en diciembre de 2001 como resultado de la conjunción de esfuerzos y recursos de instituciones académicas (UNAM e ITESM), empresariales (CCE y Coparmex) y civiles (Fundación Este País) con el objeto de generar información estratégica e investigaciones rigurosas para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad.

Palacio Legislativo de San Lázaro, abril 5 del 2004.

Dip. Ramón Galindo Noriega (rúbrica)



Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1476-I, jueves  
15 de abril de 2004.

QUE REFORMA EL PRIMER Y SEGUNDO PARRAFOS DEL ARTICULO 66 DE  
LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A  
EFECTO DE CAMBIAR LA FECHA DE CLAUSURA DEL SEGUNDO PERIODO  
DE SESIONES DEL CONGRESO DE LA UNION Y SOBRE LA FACULTAD DE  
RESOLVER EL TERMINO DE LAS SESIONES DEL CONGRESO, A CARGO DEL  
DIPUTADO JUAN JOSE GARCIA OCHOA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL  
PRD

El que suscribe, diputado Juan José García Ochoa, integrante del grupo parlamentario del PRD en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone modificar el primer y segundo párrafos del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de cambiar las fechas de clausura de los periodos de sesiones del Congreso de la Unión y sobre la facultad de resolver el término de las sesiones del Congreso, en caso de desacuerdo entre sus dos Cámaras, respectivamente, con la siguiente

**Exposición de Motivos**

El sentido de la actual limitación de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, a sólo cinco meses al año, tiene su raíz en una de las decisiones políticas fundamentales del Constituyente de 1916-1917: reducir las facultades constitucionales y el poder político del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

Esto contrasta con el periodo previo de nuestra historia nacional, en la época conocida como de la República Restaurada. Particularmente a partir de la reforma constitucional de 1874, el Congreso disponía anualmente de seis meses de sesiones ordinarias, prorrogables en hasta mes y medio, lo cual ocurría con mucha frecuencia, por lo que en la práctica dichas sesiones abarcaban siete y medio meses al año. Estos son datos que reflejan el vigor de nuestro Congreso, que vivió momentos de una gran relevancia para nuestro país, no como simple testigo del acontecer nacional, sino como actor del mismo.

El argumento central de quienes con toda intención debilitaron al Congreso fue, evitar la excesiva fecundidad legislativa, pero sobre todo, moderar con el acotamiento del tiempo legislativo las tensiones entre Ejecutivo y Legislativo, que ocurrían cotidianamente en la República Restaurada. La trágica prueba de lo erróneo del diagnóstico de nuestros constituyentes, pero sobre todo del autor del Proyecto original de Constitución, también se refleja en el remedio, que nos lleva al resultante desequilibrio constitucional entre Congreso y Presidente, en el que el exceso de facultades constitucionales de éste condujo, en concurrencia con otros factores, al desarrollo de esa degeneración del sistema presidencial posrevolucionario.

En el caso concreto de los periodos de sesiones ordinarias, el giro presidencialista tuvo, desde luego, su impacto en el objetivo general de debilitar al Legislativo. La drástica reducción temporal a la capacidad de legislar del Congreso, prevista en el Proyecto de Carranza y aprobada por el Constituyente, de siete meses y medio a escasos cuatro meses, resultó en la práctica, un acotamiento de las facultades del Congreso, ya que la disminución del tiempo para ejercer éstas impone, necesariamente, una disminución de su ejercicio mismo.

Confrontado con nuevos y más complejos deberes, obligado a representar a una sociedad incomparablemente más compleja que la de principios del siglo XX, obligado a ejercer su capacidad de control y fiscalización sobre una administración pública también mucho más compleja y extensa que aquella implícita en el espíritu

del Constituyente, obligado a ejercer una función legislativa mucho más diversificada y tecnicada, mediante procedimientos de estudio, consulta y debate democráticos y pluralistas, el Congreso tiene, sin embargo, que cargar el pesado lastre de un régimen constitucional diseñado para darle funcionalidad a una realidad diferente, que limita notablemente su capacidad de cumplir con sus obligaciones, y que comienza por hacerse evidente en el poco tiempo disponible para legislar.

Nuestro Congreso dispone de menos tiempo para legislar que la mayor parte de sus pares en el continente. Basten para probarlo, los siguientes datos concernientes a la duración de los periodos ordinarios: Argentina, nueve meses; Brasil, nueve y medio meses, Canadá, diez meses; Colombia, nueve y medio meses; Estados Unidos, en promedio diez meses; República Dominicana, mínimo de seis meses, y prorrogable hasta diez; Guatemala, de acuerdo con su Constitución, todo el tiempo necesario; Honduras, nueve y medio meses; Panamá, ocho meses; Paraguay, nueve y medio meses y Uruguay, diez meses.

Tomando en cuenta esta realidad, el constituyente permanente esta en curso de aprobar ya, en las próximas semanas, a través de sendas iniciativas que fueron aprobadas por ambas cámaras, aumentar la duración del segundo periodo de sesiones ordinarias de cada año legislativo del Congreso de la Unión, de un mes y medio a tres meses, para comenzar el 1 de febrero por efecto de la cual, las sesiones ordinarias del Poder Legislativo federal se extenderían cada año a un total de seis meses y medio, cuando no aconteciere la transmisión regular del Poder Ejecutivo, en sustitución de los cinco meses que dura el año legislativo ordinario en la actualidad.

Hoy prácticamente nadie niega la necesidad de fortalecer integralmente al Poder Legislativo Federal: resulta evidente que el Congreso debe asumir un papel mucho más activo en la vida nacional, ya que sólo en su seno es posible armonizar la pluralidad política y social del México actual.

A partir de esta reforma que adelanta el inicio del segundo periodo de sesiones se pretendió darle más tiempo a los periodos de sesiones, para analizar todas las iniciativas presentadas y para atender sus responsabilidades relacionadas con el control de los actos del ejecutivo, la fiscalización del gasto público, la aprobación del presupuesto y la atención de los asuntos políticos que son motivo de deliberaciones cotidianas. Sin embargo el tiempo sigue siendo insuficiente y es necesario complementar esa reforma en curso con la modificación de la fecha de clausura del segundo periodo de sesiones.

Proponemos entonces modificar el artículo 66 de la Constitución a efecto de que los periodos de sesiones, cuenten con un tiempo adicional para tratar sus asuntos, en la inteligencia de que se impulsa esta reforma para que sea aprovechado con racionalidad y responsabilidad. Así el segundo periodo no podrá prolongarse más allá del **30 de junio** del mismo año.

De manera complementaria a esta propuesta creemos necesario resolver una contradicción del marco jurídico que rige al Congreso en lo que se refiere a la facultad arbitral que otorga al Presidente de la República de resolver sobre el término de las sesiones del Congreso en caso de desacuerdo entre sus dos Cámaras. Aquí se debe conservar la hipótesis que esta planteada, es decir, la posibilidad de que pudieran concluir sus sesiones de manera anticipada, pero no estamos de acuerdo en su solución. Siendo un acto que formalmente corresponde al legislativo, no se entiende que sea el ejecutivo el mediador. Por ello, considerando la madurez y responsabilidad del Congreso, creemos que podrán poner término a sus sesiones ordinarias antes de las fechas previstas, por acuerdo de ambas Cámaras, exclusivamente.

Debemos tener presente que la obligación histórica más importante que en este momento tiene el Congreso Mexicano es la de llevar a cabo una de las reformas estructurales más importantes dentro de la Reforma del Estado, que es la reforma del Congreso y dentro de esta la ampliación de su tiempo legislativo para deliberar y decidir.

Por las anteriores consideraciones sometemos a esta soberanía el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Unico.-** Se modifican los párrafos primero y segundo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 66.-** Cada periodo de sesiones 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.

**El Congreso podrá poner término a sus sesiones ordinarias antes de las fechas arriba indicadas, por acuerdo de ambas Cámaras.**

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Posteriormente a la aprobación de la presente reforma por el Constituyente Permanente y a la entrada en vigor del presente decreto, se promoverán las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de realizar las modificaciones correspondientes.

Dado en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, a los 12 días del mes de abril de 2004.

Dip. Juan José García Ochoa (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1476-I, jueves  
15 de abril de 2004.

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL  
DIPUTADO MIGUEL ANGEL GARCIA-DOMINGUEZ, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRD

En ejercicio de la facultad que como diputado federal me 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 y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que: reforma el artículo 21, la fracción II del artículo 76, la fracción V del artículo 78; deroga la fracción IX del artículo 89; reforma el artículo 102 y el artículo 110 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Exposición de Motivos

A los órganos de procuración de justicia penal en México les aquejan graves males: burocratismo, ineficiencia y corrupción; además, se le acusa con justicia de constante violación de derechos humanos.

En el tercer informe del Presidente Vicente Fox se dice:

*"La cantidad de delitos sin castigo es enorme. Resulta lamentable que sólo se denuncie 30 por ciento de ellos, porque no existe confianza suficiente en el sistema de procuración y administración de justicia. Más grave aún es que sólo cinco por ciento termine en consignación y sentencia".*

De ahí que es de un 95% la impunidad en relación con los delitos denunciados, más la impunidad producida por la cifra negra derivada de la desconfianza de la sociedad.

Tal impunidad es, sin discusión, la causa fundamental de los niveles de delincuencia y de inseguridad que hay en el país; y se debe a deficiencias de la

procuración de justicia penal en cuanto a su estructura orgánica, la estructura operativa y la estructura programática.

Esta situación ha provocado que, con justificación, se afirme que no debe mantenerse el monopolio del ejercicio de la acción penal de los órganos de procuración de justicia, cuando menos en el caso de los delitos patrimoniales que se siguen por querrela.

### **Deficiencias de la estructura orgánica**

El Artículo 21 constitucional establece que: "La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará de una **policía** que estará bajo su autoridad y mando inmediato".

La "policía" (concepto que sustituyó al de "policía judicial" en 1996), no significa una corporación policíaca sino la función de "**policía de investigación**" que es la esencial del órgano de procuración de justicia penal; por otra parte, investigar un delito es buscar las pruebas que acrediten los elementos del tipo y la responsabilidad del inculpado, para presentarlas al juez, al ejercitar contra él la acción penal, a fin de que se le impongan las penas correspondientes; y "prueba" es un concepto fundamental de Derecho Procesal.

Pero en las Procuradurías de Justicia de los Estados, así como en la General de la República, existe en su estructura una corporación de policía, que es inconstitucional porque sus integrantes no están bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, aunque así se declare en leyes orgánicas y reglamentos, sino que la relación se encuentra mediatizada por una estructura paralela a la del Ministerio Público, y los policías que la integran están subordinados (bajo la autoridad y mando inmediato) al Director o Coordinador de dicha corporación, pero no están bajo del Ministerio Público.

La policía ministerial, de investigación criminal o AFI, como corporación paralela al Ministerio Público, además de que es inconstitucional, es causa de la ineficiencia

en la procuración de justicia, lo que ha incrementado la criminalidad y la inseguridad.

Además, históricamente la corporación ha sido la causa principal de la corrupción en ese ámbito, así como de la violación de los derechos humanos, porque consideran la confesión como la prueba fundamental que debe obtenerse, lo que los impulsa a detener arbitrariamente y a coaccionar para obtener este medio de convicción.

### **Deficiencia operativa**

En relación con cada delito, el órgano de procuración de justicia penal, debe hacer el análisis, el diagnóstico, la prognosis y la planeación de la investigación, lo que debería quedar plasmado en el expediente y deberá llevar una agenda del caso y las acciones de investigación la debería registrar en la bitácora correspondiente; en otras palabras, el Ministerio Público debería ser quien realice la investigación, con el auxilio fundamentalmente de peritos, pero actualmente no lo hace; en efecto, el Ministerio Público se ha convertido en un mero burócrata que levanta actas y manda oficios a la policía para que ésta investigue a su leal saber entender; y, como ésta no lo hace, el Ministerio Público envía las averiguaciones a la reserva.

### **Deficiencia de la estructura programática**

El Fiscal de Distrito debe programar sus actividades, pero su estructura programática actual hace la previsión de las indagatorias que se **"tramitarán"** en el año, pero no establece el compromiso de las consignaciones al juez, que se debieran ser su **producto final útil**; porque el que la gran mayoría de las averiguaciones se manden a la reserva es un resultado inútil para la sociedad, al grado que se constituye en el índice del fracaso confesado por los órganos de procuración de justicia.

### **Falta de Autonomía del Ministerio Público**



Adicionalmente, como algunas veces la ineficacia y la impunidad derivan de las decisiones políticas que toma el Ejecutivo y pone en práctica la Procuraduría. Normalmente esto produce altos niveles de discrecionalidad inadmisibles.

### **Desprestigio de la Institución y de su nombre**

Además, hay muy altos niveles de ineptitud y corrupción en la policía de investigación y en el Ministerio Público. Es tal el desprestigio que debe cambiarse hasta el nombre de los órganos de procuración de justicia penal, así como su estructura orgánica, operativa y programática, a fin de optimizar su funcionamiento y coadyuvar a recuperar la confianza de la sociedad. Para tal efecto, debe crearse el servicio civil de carrera.

### **Propuesta**

Como consecuencia de lo antes expuesto, proponemos:

1.- Crear nuevos órganos de procuración de justicia penal que substituyan a la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría General de Justicia de cada entidad federativa.

2.- Estas instituciones serán organismos constitucionales con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, con una estructura y una forma de designación similares a las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Como consecuencia, el nombramiento del Fiscal General de la Nación lo hará el Senado a partir de la terna que formule la Comisión correspondiente de dicho órgano. En el caso del Fiscal General de las entidades federativas lo hará el Congreso local a partir de la terna que formule la Comisión correspondiente de dicho órgano.

3.- Se modifica la estructura orgánica del órgano acusador el que solamente conservará a la policía científica, es decir, lo que ahora se

denomina "Servicios Periciales"; pero la llamada AFI o policía ministerial debe pasar a formar parte de lo que ahora se denomina Secretaría de Seguridad Pública, porque un órgano constitucional autónomo no debe tener mando de fuerza; sin embargo, la policía deberá auxiliar al órgano persecutor, en lo que éste le pida específicamente.

4.- A fin de combatir el burocratismo, la ineficiencia, la corrupción y la impunidad, el órgano de procuración de justicia al recibir una querrela o denuncia estará obligado a hacer el análisis, diagnóstico y prognosis de cada caso, lo que se hará constar en el expediente; igualmente deberá llevar una agenda y una bitácora en relación con cada delito, programar las acciones de investigación en la agenda del caso y registrar las acciones que realice en la bitácora del caso.

Para este efecto, también se creará el servicio civil de carrera para los fiscales, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

5.- Desaparecerá el monopolio del ejercicio de la acción penal del ámbito de facultades de los órganos de procuración de justicia penal, para el efecto de que en el caso de delitos patrimoniales que se siguen por querrela, sea el propio ofendido quien ejercite la acción penal directamente ante el juez, supuesto en el que el proceso podrá concluir por convenio judicial.

6.- Los órganos de procuración de justicia penal, quedan impedidos para desahogar pruebas ante sí, por lo que en adelante sólo estarán facultados para ofrecer y desahogar pruebas ante la autoridad judicial; igualmente se eliminan las demás facultades jurisdiccionales que indebidamente se habían ido asignando al Ministerio Público como las conceder al imputado libertad bajo caución y nombrarle defensor de oficio.

Esto engarza con otra iniciativa de reforma constitucional que en breve habremos de presentar para que el proceso penal inquisitorio se transforme en acusatorio.

**Iniciativa con proyecto de decreto que: reforma el artículo 21, la fracción II del artículo 76, la fracción V del artículo 78; deroga la fracción IX del artículo 89; reforma el artículo 102 y el artículo 110 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.-** Se modifica el artículo 21 Constitucional a fin de crear las figuras de Fiscal General de la Nación y Fiscal General de las entidades federativas, que sustituirá al Procurador General de la República y a los Procuradores Generales de Justicia de los Estados, por lo que se refiere a la investigación y persecución de los delitos. La Fiscalía General de la Nación y las Fiscalías Generales de las entidades federativas serán un organismo autónomo en gestión y presupuesto, con personalidad y patrimonio propio.

**Artículo 21.-** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

La investigación de los delitos y su persecución ante los tribunales es una función pública encomendada, en sus respectivas jurisdicciones, a la Fiscalía General de la Nación y a la Fiscalía General de cada Estado que habrán de ser creados por el Congreso de la Unión y por las legislaturas de la entidad federativa; en ejercicio de esa función, se auxiliará de la policía científica.

Al denunciarse ante la Fiscalía General o ante el Fiscal de Distrito la comisión de un delito, éste tiene la obligación de realizar el análisis, el diagnóstico y la prognosis del caso; asimismo, deberá efectuar la planeación de la investigación, que plasmará en la agenda del caso y, las acciones que vaya realizando las registrará en la bitácora correspondiente.

Una vez que el Fiscal de Distrito tenga las pruebas que acrediten la existencia del delito y la probable responsabilidad del indiciado; y con base en la opinión técnica que deriven de tales pruebas, ejercerá la acción penal, solicitando la orden de aprehensión o de presentación y la aplicación de la pena. Las pruebas las ofrecerá

y desahogará ante la autoridad judicial, en presencia del acusado y su defensor, quienes las podrán contradecir.

Tratándose de delitos patrimoniales que se persiguen por querrela, esta función podrá ser realizada por los ofendidos; en este caso, las partes podrán concluir el proceso mediante convenio, en relación con el cual el Fiscal de Distrito y el Juez orientarán a los interesados sobre sus consecuencias, y tratarán de evitar inequidad.

La Fiscalía General de la Nación y la Fiscalía General de cada Estado, serán órganos con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Tanto la Fiscalía General de la Nación como la Fiscalía General de cada Estado, tendrán un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos, en el primer caso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; en el caso de la Fiscalía General de cada entidad federativa la elección de consejeros la hará el Congreso del Estado, con la misma votación calificada.

Para tal efecto, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores o del Congreso de la entidad federativa correspondiente, previa auscultación amplia entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, propondrá al pleno, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del Fiscal o Consejero.

Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Fiscal General de la Nación y el Fiscal General de cada Estado, presidirá el respectivo Consejo Consultivo y será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y

sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Tanto el Fiscal General de la Nación como el Fiscal General de cada Estado, presentarán anualmente al Poder Legislativo, un informe de actividades. Al efecto comparecerán ante el Congreso en los términos que disponga la ley.

La Fiscalía General de la Nación y la Fiscalía General de cada Estado, junto con los agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación de la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

Para ser Fiscal General de la Nación o Fiscal General de cada Estado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de diez años, gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

**Artículo Segundo.-** Se reforma la fracción II del artículo 76, y se incluye una nueva fracción III, recorriendo en su orden las fracciones subsecuentes para quedar como sigue:

**Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III.- Elegir al Fiscal General de la Nación entre una terna que proponga la Comisión correspondiente del Senado;

**Artículo Tercero.-** Se reforma la fracción V del artículo 78 para quedar como sigue:

**Artículo 78.-** ...

I a IV ...

V.- Elegir al Fiscal General de la Nación entre la terna que proponga la Comisión correspondiente del Senado;

**Artículo Cuarto.-** Se deroga la fracción IX del artículo 89, por que al eliminar a la Procuraduría General de la República el titular del Ejecutivo no nombrará a su titular.

**Artículo 89.-** ...

I a VIII ...

IX. Se deroga.

X a XX ...

**Artículo Quinto.-** Se deroga el apartado A del artículo 102.

**Artículo Sexto.-** Se reforma el primer párrafo del artículo 110 para que el Fiscal General de la Nación y el Fiscal General del Distrito Federal puedan ser sujetos de juicio político.

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el fiscal general de la Nación, el fiscal general del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros Electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

**TRANSITORIOS**

**Primero.** La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los Fiscales de Distrito, así como para el desarrollo del servicio civil de carrera la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

**Segundo.** La ley determinará la forma en que realizará el análisis, diagnóstico, pronóstico y planeación de la investigación; así como los elementos que deben contenerse en la agenda y en la bitácora de cada caso, a fin de que pueda auditar fácil y rápidamente la actividad concreta de procuración de justicia.

**Tercero.** La ley dispondrá lo necesario para que la investigación de cada delito concluya en un plazo razonable; asimismo establecerá las reglas para que pueda programarse eficazmente la investigación de los delitos, así como para auditar el quehacer institucional.

**Cuarto.** La presente reforma entrará en vigor a los tres meses de su publicación.

Dip. Miguelángel García-Domínguez (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1476-I,  
jueves 15 de abril de 2004.**

**QUE REFORMA LA FRACCION X DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA FRACCION XXII DEL ARTICULO 27 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y EL ARTICULO 3 DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS, A CARGO DEL DIPUTADO ANTONIO FRANCISCO ASTIAZARAN GUTIERREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, Antonio Francisco Astiazarán Gutiérrez, diputado de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, propongo a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto que reforma la fracción X del artículo 73 Constitucional, la fracción XXII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el artículo 3 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

### **Exposición de Motivos**

México vive hoy una nueva etapa. Son tiempos de una legítima exigencia ciudadana por contar con gobiernos más eficientes, a quienes podemos y debemos exigirles resultados.

Sin embargo, para todos es muy claro que las demandas populares requieren de gobiernos más fuertes, con mayores recursos, y más autónomos. No es casualidad, entonces, que esta tribuna haya sido testigo de múltiples debates, iniciativas y propuestas en la búsqueda de mayores recursos para los estados y los municipios.



El fortalecimiento del Estado mexicano sí requiere de una mayor recaudación tributaria. Tenemos claro que podemos y debemos encontrar mecanismos que busquen mayor eficiencia en el gasto público, y que al mismo fortalezca nuestro sistema tributario.

Esto se está discutiendo en la Convención Nacional Hacendaria. Se busca llegar a acuerdos que modifiquen -de fondo- las reglas del juego. Ante ello, los diputados del PRI estaremos participando en la búsqueda de enriquecer sus conclusiones que fortalezcan a estados y municipios.

Sin embargo, también tenemos claro que nuestro reto es simplificar. Acercar cada vez más las facultades tributarias a los estados y municipios, para que éstos se fortalezcan. Reconocer que, el Estado centralista y paternalista es ahora ineficiente ante la exigencia ciudadana, y que necesitamos dotarles -a las Entidades Federativas- de otras prerrogativas que les permitan obtener recursos adicionales.

La iniciativa que hoy presento a consideración de esta Honorable Asamblea, busca precisamente otorgar a los Estados una facultad que, hasta hoy, es competencia exclusiva de la Federación. Mediante ella se busca que los Estados de la República Mexicana compartan, con la Federación, la facultad de organizar, legislar y crear Loterías Estatales que les permitan el fortalecimiento de sus finanzas públicas.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública ha sido, por más de 233 años, una auténtica tradición mexicana. Su operación ha sido, sin lugar a dudas, una fuente muy importante de ingresos para la Federación. Desde 1920, dicha institución cuenta con su propio marco jurídico basado en la facultad constitucional de este Congreso, para legislar sobre sorteos, prevista en la fracción X del artículo 73 consagrado en la Carta Magna. Actualmente la rige una Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, promulgada en 1984.

No obstante lo anterior, y a pesar de que su objetivo es apoyar las actividades del Ejecutivo en el campo de la asistencia pública, son cada vez más distantes los beneficios tangibles en ese renglón. Esto, a pesar de que, para este ejercicio fiscal del 2004, la Ley de Ingresos contempla ingresos superiores a los \$1,885 millones de pesos, por concepto de los productos provenientes de la Lotería Nacional y de Pronósticos para la Asistencia Pública.

Sin embargo, esta propuesta no busca la eliminación de una tradición mexicana. Tampoco pretende etiquetar el destino de sus ingresos, ni mucho menos obligar a las entidades federativas para adopten algún esquema de sorteos específicos. Lo que se busca, en cambio, es compartir dicha facultad con los estados de la Federación. Con estas reformas, pretendemos que, en materia de loterías y sorteos, las entidades federativas puedan constituir organismos públicos descentralizados que les permitan obtener ingresos adicionales.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 25, 40 y 73 fracción XXIX G, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se propone la reforma y adición al tenor del siguiente:

### **Proyecto de Decreto**

Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 73 constitucional, a la fracción XXII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y al artículo 3 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo Primero.-** Se reforma a la fracción X artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 73.-** El Congreso tiene la facultad de:

I. al IX. ....

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos de índole nacional, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Sin perjuicio de lo anterior, y en el marco de sus respectivas jurisdicciones, las entidades federativas podrán legislar para crear, organizar, operar y vigilar la celebración de sorteos y loterías públicas de carácter estatal."

**Artículo Segundo.-** Se reforma la fracción XXII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

**"Artículo 27.-** A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. al XXI. ....

XXII. Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, así como los sorteos, loterías y rifas de índole nacional, en los términos de las leyes relativas".

**Artículo Tercero.-** Se reforma al artículo 3 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, para quedar como sigue:

**"Artículo 3.-** Corresponde al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos, cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos de índole nacional, con excepción de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.

Para los efectos de la presente ley, se entenderá por loterías y sorteos aquellas que se realicen en la totalidad del territorio nacional."

## **Transitorio**

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

Dip. Antonio Francisco Astiazarán Gutiérrez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1476-I,  
jueves 15 de abril de 2004.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 108 Y 111 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ADICIONA UN ARTICULO 213 TER AL CODIGO PENAL FEDERAL Y REFORMA EL ARTICULO 25 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN JOSE GARCIA OCHOA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, diputado Juan José García Ochoa, integrante del grupo parlamentario del PRD de la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se propone reformar los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adiciona un artículo 213 Ter al Código Penal Federal y se modifica el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en materia de fuero constitucional de los servidores públicos con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Para entender el carácter y los alcances de las propuestas de reformas que hacemos en la presente iniciativa es menester entender tanto el concepto de fuero y sus orígenes en nuestra vida institucional.

El fuero ha sido históricamente, una situación de privilegio, ya sea por razón de rango o de linaje de las personas. En la época del virreinato se otorgaban una serie de privilegios a determinadas capas sociales, que iban desde la exención de

impuestos, el otorgamiento de gracias, mercedes o inmunidades transitorias o definitivas para la persona o los bienes del beneficiario.

Estos privilegios daban la posibilidad y de hecho obligaban a sus beneficiarios a aplicar el derecho derivado de su categoría social para llevar sus pleitos al conocimiento de tribunales exprofesamente creados para conocer de este género de negocios.

Así se reconocían hasta 35 fueros distintos. Su proliferación creó una gran confusión, por la cual se hacía imposible aplicar las normas y dictar resoluciones e, inclusive, distinguir los procedimientos especiales que vendrían al caso.

La existencia en nuestro país de los fueros fue quizá el origen de la desigualdad social que estableció una sociedad dividida por estancos, teniendo por un lado, unos pocos privilegiados y, por otro, una inmensa mayoría que no gozaba de ningún privilegio:

Llegando nuestra vida independiente, aunque fueron conservados varios de ellos, entre los que se cuenta el privilegio de la inmunidad legislativa, ya existía la tendencia a su acotamiento o desaparición, lo cual es significativo, puesto que la transición política que se llevó a cabo producto de la independencia, reconoció en los fueros uno de los vestigios más claros del orden colonial, que debía ser eliminado dando paso al principio de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, principio fundamental de las proclamas de Hidalgo y Morelos, así como de innumerables pensadores y libertadores.

El mantenimiento del fuero de los servidores públicos en nuestra historia independiente y en nuestro sistema constitucional, fue concebido como una salvaguarda jurídica para preservar la independencia y la libertad de acción de los funcionarios públicos, tratando con ello, de mantenerlos a salvo de presiones políticas, acusaciones infundadas o de detenciones arbitrarias sin que tuvieran más motivación que menoscabar su función pública para influir en sus decisiones.

El fuero constitucional fue fundado, con toda razón, en la necesidad de garantizar a los poderes públicos el libre ejercicio de funciones, que intenta al mismo tiempo salvaguardar tanto el buen desempeño del servicio público que podría estar amenazado, así como también los derechos de los servidores públicos, su integridad física y moral.

En la medida que el principio democrático se ha tornado poco a poco en realidad, la extensión de los fueros en cuanto a la persona y en cuanto a la materia deben hoy más que nunca, mudar su carácter de privilegio o de inmunidad por el de freno jurídico a la conducta de los servidores públicos, confirmando con ello, que no se debe considerar como una inmunidad a la persona sino más bien, una protección inherente a la función pública.

El principio que consagra el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la inviolabilidad del fuero constitucional, debe considerarse estrictamente como un instrumento de protección a la función de legislador para que en ejercicio de ésta, puedan expresarse y desempeñar su cargo con libertad y que la inmunidad que el fuero confiere se limite a su función constitucional.

Desafortunadamente, en nuestro país, esto no ha sido así. La concentración del poder político y el autoritarismo han hecho equivalentes en no pocos casos la inmunidad con la impunidad, puesto que se ha desvirtuado por las inercias políticas el concepto mismo del fuero constitucional.

Lo cierto es que, en las últimas décadas, el fuero constitucional ha dejado de ser una protección para garantizar el equilibrio de poderes para convertirse en una excepción jurídica que permite el quebranto del principio de igualdad jurídica, que fomenta la impunidad desde la función pública. Esto ha generalizado entre los ciudadanos una actitud de condena y de rechazo al ejercicio del fuero, por lo que hoy, su existencia, antes que fortalecer al servicio público, lo debilita. Esto es particularmente grave en el caso de los legisladores, que en la actual transición

política que vivimos, estamos llamados al fortalecimiento de nuestra institución: el Congreso de la Unión.

Un argumento contundente a favor de la eliminación o del acotamiento del fuero constitucional es que los legisladores sean los primeros en desconfiar de la justicia y siguen por tanto manteniendo su fuero como garantía de independencia y libertad. Si los propios legisladores no confían en las leyes que ellos mismos hacen, si no confían en la aplicación imparcial y objetiva de esas leyes, ¿qué le espera al ciudadano común? No tiene sentido entonces sujetarse a procedimientos especiales que por cierto casi nunca han dado como resultado la acción penal y lo único que hacen es generar impunidad e indignación ciudadana, debilitando la imagen del Congreso.

Lo que estamos proponiendo es que desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108 y 111, en lo que se refiere al procedimiento de declaración de procedencia que se aplica los servidores públicos, desde 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, sean responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales así como también por las violaciones a las leyes locales, y que en estos casos dichos funcionarios respondan de manera directa ante las autoridades competentes, con relación a lo dispuesto por el artículo 111 de esta Constitución, en el cual se propone que el fuero constitucional del que gozan los servidores públicos respondan ante las autoridades competentes sin que se requiera declaración de procedencia en casos de violaciones o delitos graves del fuero federal o común o se dañe el patrimonio del Estado o de particulares de conformidad con la ley respectiva.

Para los efectos de esta reforma propuesta al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos se adicione un artículo 213 Ter al Código Penal Federal, para que se consideren delitos cometidos por



servidores públicos que no requieren declaración de procedencia de la Cámara de Diputados los siguientes:

Traición a la patria, terrorismo, tráfico de armas, asociación delictuosa, delincuencia organizada, narcotráfico en todas sus modalidades, tráfico de personas, lenocinio, peculado, robo con violencia, homicidio doloso, genocidio, violación, privación de la libertad, secuestro, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito.

También, para los efectos de esta iniciativa, se propone una modificación del primer párrafo y una adición de un cuarto párrafo, recorriéndose los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos para establecer la misma precisión.

Por las anteriores consideraciones proponemos el siguiente:

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Primero.-** Se reforma el tercer párrafo del artículo 108 y se modifica el segundo párrafo y se le adiciona un párrafo once, recorriéndose sus párrafos dos al diez del artículo 111 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 y a las leyes federales **y locales**, así como por el por el manejo indebido de fondos y recursos federales, **en estos casos dichos funcionarios responderán de manera directa ante las autoridades**

competentes, con relación a lo dispuesto por el artículo 111 de esta Constitución.

**Artículo 111.- ...**

El fuero constitucional del que gozan los servidores públicos a los que se refiere el presente artículo responderán ante las autoridades competentes sin que se requiera declaración de procedencia en casos de violaciones o delitos graves del fuero federal o común o se dañe el patrimonio del Estado o de particulares, de conformidad con la ley respectiva.

**Artículo Segundo.-** Se adiciona un artículo 213 Ter al Código Penal Federal para quedar como sigue:

**Artículo 213 Ter.-** Para los efectos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consideran delitos cometidos por servidores públicos que no requieren declaración de procedencia de la Cámara de Diputados traición a la patria, terrorismo, tráfico de armas, asociación delictuosa, delincuencia organizada, narcotráfico en todas sus modalidades, tráfico de personas, lenocinio, peculado, robo con violencia, homicidio doloso, genocidio, violación, privación de la libertad, secuestro, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito.

**Artículo Tercero.-** Se modifica el primer párrafo y se le adiciona un cuarto párrafo, recorriéndose los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos para quedar como sigue:

**Artículo 25.-** Para los efectos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consideran delitos cometidos por servidores públicos que no requieren declaración de procedencia de la Cámara de Diputados traición a la patria, terrorismo, tráfico de armas, asociación delictuosa, delincuencia organizada, narcotráfico en todas sus modalidades, tráfico de personas, lenocinio, peculado, robo con violencia,

**homicidio doloso, genocidio, violación, privación de la libertad, secuestro, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito.**

Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que esta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.-** Las Legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal llevarán a cabo las reformas pertinentes a fin de

adecuar su legislación a los términos del presente decreto a partir de su publicación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de abril de 2004.

Dip. Juan José García Ochoa

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1476-I,  
jueves 15 de abril de 2004.

QUE REFORMA EL PRIMER PARRAFO DE LA FRACCION II DEL ARTICULO 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y EL ARTICULO 76 DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE LEONEL SANDOVAL FIGUEROA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Jorge Leonel Sandoval Figueroa, en su carácter de diputado federal del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71 fracción II, y 72 de la Constitución General de la Republica; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 76 de la Ley de Amparo.**

### **Exposición de Motivos**

En nuestro sistema jurídico, todo acto de autoridad goza de una presunción *juris tantum* de constitucionalidad. Es decir, todo acto de autoridad se presume dictado en apego a la Ley Fundamental, y por tanto las autoridades están obligadas a cumplirlos, tal y como lo señala el artículo 128 del Pacto Federal, el cual reza:

*Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.*

El juicio de garantías como también se le conoce, cumple una doble función, la primera como medio de protección a la Constitución y la segunda como vía de control de actuaciones de las autoridades.

Además de ser una institución jurídica que ha dado a México prestigio y reconocimiento internacional; sin embargo, hoy día este instrumento jurídico se encuentra inmerso en una crisis de credibilidad.

En el ámbito federal, su antecedente proviene del Político y Jurista Yucateco, Manuel Crescencio Rejón, y posteriormente, del Acta de Reformas de mil ochocientos cuarenta y siete, obra de Don Mariano Otero, quién instaura la figura del "juicio constitucional de garantías", cuyo artículo 25 a la letra estableció:

*Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer una declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare.*

Esta disposición se conoce como *fórmula Otero*, rescatada por el artículo 107, fracción II, constitucional, y cuyo texto dice:

*La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja; sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.*

El juicio de amparo se caracteriza por la peculiaridad de sus sentencias, las cuales sólo tienen efectos relativos, es decir, se limitan sólo a amparar a la persona que invoco la protección de la Justicia de la Unión.

La fórmula Otero a través de las Legislaturas pasadas, ha sido motivo de un amplio debate, los juristas han dividido sus opiniones en dos grandes grupos.

En primer lugar, los que estiman a la fórmula Otero, como el soporte, la condición de subsistencia del juicio de amparo y que el Poder Legislativo quedaría supeditado al Judicial lo que provocaría un desequilibrio entre los poderes del Estado y, en segundo lugar, los que reconocen el valor que tiene y ha tenido la fórmula Otero, señalan que debe permanecer en el amparo contra actos, pero que, con relación al amparo contra leyes pretenden cambiarlo para establecer los efectos *erga omnes* de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

Ahora bien, conforme a la fracción II del artículo 107 constitucional, la justicia federal concederá el amparo al quejoso o agraviado que haya promovido el juicio de amparo, pero no se anulará la ley en relación con los demás gobernados, es decir, que la ley seguirá viva, actuante, vigente y aplicable.

De acuerdo con nuestro sistema, el amparo contra leyes, es un juicio para la desaplicación de las leyes, más que un medio de impugnación por el cual se logra su anulación; se limita a hacer una declaración particular, ordenando la desaplicación en los casos de leyes heteroaplicativas o no aplicación en caso de leyes autoaplicativas, lo cual parecería conceder un privilegio a algunos ciudadanos de la República.

El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo o fórmula Otero, ha sido muy criticado en tratándose del amparo contra leyes, pues se considera que la ley que no se aplique en contra del quejoso que ha obtenido una sentencia favorable, pierde su característica de general, ya que su vigencia y efectos persisten para los demás gobernados.

Lo grave e injusto es la desigualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos los que no promueven el juicio de garantías.

El más importante argumento para eliminar de la Constitución el principio de relatividad de las sentencias de amparo en los casos de una ley que haya sido declarada inconstitucional, es que al conservarla se pone en duda el principio de

supremacía constitucional, ya que se condiciona la superioridad de la ley fundamental al hecho de promover y ganar un amparo.

Para la eficacia de esta proposición es necesario se dé a conocer por todos los medios esa jurisprudencia y se cuente con un precepto para obligar a las autoridades a acatar dicha interpretación normativa que es derecho vigente, de estricto cumplimiento y de observancia general.

Por eso, la iniciativa que propongo posee la ventaja de proyectar que en cada uno de los juicios cuyas sentencias sienten **jurisprudencia definida** que declare la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, se respete la supremacía constitucional, al declarar su invalidez y, por otra parte, que la fórmula Otero siga teniendo subsistencia.

Es necesario establecer una solución que termine con la incertidumbre jurídica, la cual se resolvería al conceder efectos generales a la Jurisprudencia firme de la Corte, en el caso de que una ley sea declarada inconstitucional.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales**

**Artículo Primero.** Se reforma el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución General de la Republica, para quedar como sigue:

**Artículo 107. ...**

I. ...



II. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja; con excepción de las leyes federales o locales, tratados internacionales o cualquier norma jurídica de carácter general que sea declarada inconstitucional por jurisprudencia firme de la suprema corte de Justicia, en cuyo caso tendrá efectos generales.

...

...

III. a XVIII. ...

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, para quedar como sigue:

**Artículo 76.** Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, **con excepción de las leyes federales o locales, tratados internacionales o cualquier norma jurídica de carácter general que sea declarada inconstitucional por jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia, en cuyo caso tendrá efectos generales.**

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de abril de 2004.

**Diputados:** Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica), Lázaro Arias Martínez, Carlos Blackaller Ayala, Francisco Javier Bravo Carvajal, José Manuel Carrillo Rubio, Sergio Armando Chávez Dávalos, Enrique Guerrero Santana, José García Ortiz, Francisco Javier Guízar Macías, Leticia Gutiérrez Corona, David Hernández Pérez, J. Jesús Lomelí Rosas, Roberto Antonio Marrufo Torres, Gonzalo Moreno Arévalo, Hugo Rodríguez Díaz, Evelia Sandoval Urbán, María Esther Scherman Leño, Quintín Vázquez García.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1476-I,  
jueves 15 de abril de 2004.

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL PARRAFO SEXTO DEL ARTICULO 27 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A  
CARGO DEL DIPUTADO EUGENIO MIER Y CONCHA CAMPOS, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado federal en la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, el proyecto de reforma constitucional al artículo 27, párrafo sexto, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Nuestro país se caracteriza por su amplia riqueza en recursos naturales, recursos que en ocasiones no hemos aprovechado al máximo, entre otras cosas por la imposibilidad derivada de innumerables trámites administrativos, en la excesiva centralización del Estado, que hoy resulta obsoleta y frena, así mismo, el desarrollo sustentable de ramas tan importantes para la economía de México, como la pesca.

Es en este sector, donde existe uno de los mayores rezagos en materia administrativa.

Es imperante fortalecer el federalismo y lograr descentralizar a las entidades federativas atribuciones específicas en la toma de decisiones a favor de grupos

socialmente vulnerables, ya que de no ser así, lo que se lograría, entre otras muchas consecuencias más, es perder el todavía existente, aunque debilitado, espíritu emprendedor característico en los mexicanos.

Se tienen registradas alrededor de 5 mil 655 organizaciones sociales que constituyen aproximadamente el 73 por ciento de la población dedicada a la pesca. Los grupos sociales que actualmente usufructúan la actividad pesquera, atraviesan una difícil situación de organización, debida en gran medida al hartazgo que acompaña al burocratismo, lo que conduce a un desmembramiento de sus organizaciones, falta de orden y deterioro del ambiente donde realizan sus actividades productivas, lo anterior ha generado problemas en el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos.

Es necesario revisar el marco jurídico que incide en el sector, dar seguimiento a las regulaciones, legislar con responsabilidad, para en verdad, tener impacto en el desarrollo del sector, para asegurar su consistencia con las orientaciones de política pesquera; que contribuyan a lograr los objetivos necesarios y dar certeza jurídica a los productores del sector.

Promover modificaciones al marco legal que permitan una mayor participación de los estados en la administración y manejo de los recursos pesqueros y acuícolas en embalses y aguas continentales, así como la creación y fortalecimiento de las instituciones encargadas de éstas funciones en los estados.

Hoy el otorgamiento de los permisos de especies de escama está concentrado en los delegados federales de la Sagarpa, situación que si bien acerca a los grupos sociales a la explotación racional y sustentable de los recursos pesqueros de escama, también los limita al reconocimiento de las actividades que desarrollan por parte de estas autoridades y los gobiernos estatales no cuentan con la capacidad de respuesta que les permita orientar de manera pronta y expedita la generación de actividades económicas alternativas dirigidas al sector social cooperativo.

Impulsar el establecimiento o consolidación de estructuras orgánicas que permitan la participación estatal directa en la administración de los recursos y fomento de la actividad, es nuestra obligación, así como la desconcentración de atribuciones y recursos que conduzca a una actuación pública más eficiente, eficaz y con mejor atención a las necesidades de la ciudadanía resulta un asunto de verdadera urgencia para el desarrollo de la economía de nuestro país.

Es por esto que me permito presentar en esta tribuna la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 27 constitucional, párrafo sexto, para quedar de la siguiente forma:

**En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Sin embargo en materia de pesca y acuacultura podrán descentralizarse a los gobiernos de los estados las atribuciones para el otorgamiento de permisos y el aprovechamiento de las especies de propias de cada entidad federativa, conforme lo que establezca la legislación de la materia.**

Dip. Eugenio Mier y Concha Campos (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1476-I,  
jueves 15 de abril de 2004.

**QUE REFORMA EL ARTICULO 88 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO NORBERTO  
ENRIQUE CORELLA TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, somete a la consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

El avance tecnológico y científico ocurrido en los últimos años, ha abierto un sin fin de posibilidades no imaginadas con anterioridad. Distancias de cientos de kilómetros que se recorren en pocos minutos, medios de transporte capaces de atravesar océanos en unas cuantas horas, comunicación inalámbrica y satelital con una cobertura mundial, y ante todo, la seguridad y las posibilidades de hacer un trabajo más eficiente que estos avances conllevan.

Tenemos también que en estas circunstancias de cambio permanente e innovación tecnológica, las naciones de todo el mundo han extendido sus lazos a los mercados mundiales, en un intercambio cultural constante. Se han celebrado tratados de libre comercio o asistencia recíproca que hermanan a las naciones en un proceso cada vez más acelerado de construcción de un mundo global.

En este contexto, los viajes presidenciales al extranjero se han vuelto un punto de discusión frecuente e importante dentro de la agenda política nacional. Sin

embargo muchas de las veces han sido analizados bajo un enfoque partidista o de intereses personales, y no por una utilidad pública de los mismos y debemos de reconocer que las demandas que los recientes titulares han enfrentado son muy diferentes a las de sus antecesores, pues los nuevos retos que el fenómeno global presenta sólo se resuelven negociando en la arena internacional.

A nadie escapa el hecho de que las circunstancias tecnológicas que prevalecían en 1917, cuando se redactó y aprobó el artículo 88 constitucional, son diametralmente diferentes a las de ahora. La transformación es mayor si tomamos como referencia la Constitución de 1824, que prohibió terminantemente que el Presidente de la República saliera del país. Los medios de transporte del Siglo XIX mexicano, tan convulsionado, hacían pensar que cualquier salida del Presidente de la República tendría que ser forzosamente de una larga duración. Con los medios actuales de transporte se puede viajar a Europa y estar de regreso en poco más de 24 horas. También a diferencia de antaño, en la actualidad la tecnología moderna facilita la comunicación de las personas sin importar la distancia que medie entre ellas.

Las facilidades con las que hoy en día cuenta el Presidente de la República para trasladarse de forma inmediata de un lugar a otro, así como el acceso a los medios de comunicación de enlace inmediato, garantizan que la gobernabilidad en el país no se vea amenazada por la ausencia temporal del Ejecutivo, más aún, los viajes al extranjero que realiza un Presidente en su carácter de representante del Estado mexicano obligan a actualizar el marco normativo para que esté acorde a las circunstancias y exigencias actuales.

Por otro lado es conveniente tener presente que la ubicación de nuestro país en el concierto mundial de las naciones es totalmente distinto a 1824 y a 1917. Esta situación hace pensar que es preciso que se rectifique el criterio y se le otorgue al jefe del Ejecutivo la facultad en materia internacional que su rango y el interés nacional exige.

El proceso de globalización y sus perspectivas a futuro hacen pensar que cada vez va a ser más necesaria y más frecuente la presencia del Ejecutivo Federal en el extranjero. Al mismo tiempo es preciso que el Poder Legislativo cumpla con su deber de participar en el análisis de la política exterior del gobierno de México.

Así pues, la dinámica económica, política y social predominante en nuestro país obliga a que el artículo 88 de nuestra Carta Magna permita la salida del Presidente de la República sin la necesidad de solicitar permiso al Poder Legislativo, por un lapso de tiempo razonable, lo cual no significa que desatenderá sus obligaciones, por el contrario: tendrá que presentar por escrito a las mesas directivas de cada Cámara los objetivos de su viaje.

Es conveniente agregar que la tendencia internacional respecto a la facultad del Titular del Poder Ejecutivo para abandonar el Territorio Nacional por breves periodos de tiempo se ve reflejada en los preceptos constitucionales de varios países de América Latina.

*En la Constitución Chilena se dispone en el artículo 25 que "...El Presidente de la República no podrá salir del territorio nacional por más de treinta días ni en los últimos 90 días de su periodo, sin acuerdo del Senado".*

*La Constitución Ecuatoriana, en su artículo 77, establece que "El Presidente de la República no podrá ausentarse de Quito por más de treinta días consecutivos".*

*En las Constitución panameña, en su artículo 183, se dispone que "El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional, en cada ocasión, sin pedir licencia del cargo: ...por un período máximo de hasta diez días sin necesidad de autorización alguna..."*

La temporalidad, como facultad reguladora del Legislativo respecto de estos viajes, juega un papel determinante en el control de los mismos. Es momento de depositar un voto de confianza en el profesionalismo que el cargo de Presidente de la República requiere.

Por todo lo anteriormente expuesto se presenta la siguiente



**Iniciativa de decreto que reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico.-** Se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 88.-** El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso, por más de quince días.

En los casos en que las ausencias sean hasta por un máximo de quince días, el Presidente de la República no necesitará permiso alguno para salir del territorio nacional, siempre y cuando éstas no excedan del límite de una vez por mes.

#### **Transitorio**

**Artículo Unico.-** El presente decreto entrará en vigor a los treinta días después de su publicación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de abril de 2004.

Dip. Norberto Enrique Corella Torres (rúbrica)

QUE ADICIONA UNA FRACCION AL ARTICULO 71 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HUGO RODRIGUEZ DIAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de la H. LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad de presentar iniciativas de modificación a la Constitución federal, iniciativas de ley o de decreto; modifica de acuerdo con las circunstancias actuales el último párrafo del mismo artículo 71 y retoma la fracción II del artículo 73 de la misma Carta Magna (actualmente derogado), a fin que el Congreso de la Unión, en su calidad de cuerpo colegiado, tenga facultad de presentar iniciativas de modificaciones a las Constituciones, leyes o decretos estatales en los Congresos de la Unión, acorde con la siguiente

**Exposición de Motivos**

Actualmente, la facultad para presentar iniciativas de leyes o decretos en materia federal, corresponde al Presidente de la República y a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como a las propuestas que hagan las legislaturas de los Estados, conforme lo marca el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tema que actualmente tiene su origen en los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857 que normaron la iniciativa de leyes y que en el dictamen relativo emitido por el Constituyente de Querétaro, se aprueba en forma

unánime la propuesta hecha por Venustiano Carranza Garza de forma idéntica a como actualmente se encuentra vigente (Congreso Constituyente de 1916-1917. Diario de Debates. Págs. 121 y 172).

Sin embargo, es evidente que la sociedad mexicana que dio origen al contenido del actual artículo 71, esto es, la sociedad mexicana de 1857, no es tan siquiera parecida a la sociedad mexicana del 2004; han pasado ya 147 años con todo lo en ellos ocurrido.

Los constantes cambios por los que ha pasado nuestro país a lo largo de estos 147 años, son producto del esfuerzo de millones de ciudadanos comprometidos con su comunidad y con la sociedad que los rodea con el fin de elevar su nivel de vida en todas sus expresiones.

Nuestra comunidad ha evolucionado con constantes cambios políticos, económicos y sociales impulsados tanto desde las trincheras que surgieron en las diferentes guerras que han revolucionado a nuestro país, como desde esta Alta Tribuna Nacional, dónde han surgido notables e ilustres legisladores que con su actuar político han dejado huella en leyes, decretos y en nuestra Carta Magna.

Por lógica elemental afirmamos que nuestro país no es el que desde la Constitución de 1857 aprobó que tanto el Ejecutivo Federal como las legislaturas estatales, junto con los legisladores federales tenían facultades de presentar iniciativas de ley o decreto, sino que ha sido sujeta a modificaciones radicales, como la de 1917 producto de un levantamiento armado que modificó desde las estructuras básicas hasta las más altas esferas políticas, económicas, sociales, educativas y de cualquier índole en nuestro país, o de cada una de las partes de nuestra Carta Magna que han sido modificadas para adecuarla a la realidad que en los diferentes tiempos ha vivido nuestra nación, contribuyendo con ello al gran esfuerzo de crecer junto con nuestro país.

Todos y cada uno de los que ocupamos una curul en este Recinto, fuimos electos en nuestros distritos y representamos los intereses de trabajadores, amas de casa, estudiantes, profesionistas, obreros, empresarios, del ciudadano apolítico y del ferviente militante presto a participar en cualquier tarea que su partido político le solicite.

En ese sentido, la iniciativa que se propone consiste en aportar nuestra experiencia derivada de esa continua comunicación con quienes nos dieron su voto y también con quienes lo otorgaron a cualquier otro candidato o partido, nutriendo con ello a la pluralidad en el ejercicio democrático y en la participación de los que han demostrado su conocimiento jurídico.

Pasando al análisis de uno de las adiciones y modificaciones que se propone en esta Iniciativa, históricamente la idea de que legislar fue propia y exclusiva de que tenía su origen único y exclusivo en los integrantes del Poder Legislativo, esto es, diputados y senadores, criterio que fue hecho a un lado desde 1857 al darle facultad al Ejecutivo Federal la opción de presentar iniciativas de ley en el mismo sentido que los legisladores e incluso, darle una mayor rapidez en su resolución cuando en su último párrafo del actual artículo 71 que se encuentra idéntico a como lo aprobó el Constituyente de Querétaro y que, como se dijo antes, tuvo raíz en los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857, señala que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal y por las Legislaturas de los Estados pasarán desde luego a comisión, contrario a las que presentaren diputados o senadores los cuales deberán sujetarse a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

En ese sentido, cabe hacer las observaciones punto a punto:

**Primero.** Se pretende adicionar una fracción cuarta al artículo 71 a fin que también se dé opción al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a presentar iniciativas de leyes o decretos, de tal forma que ese antiguo reclamo de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación de tener facultades para iniciar leyes o decretos quedaría solventado.

Este antiguo reclamo de Nuestro Máximo Tribunal traería como consecuencia darle rapidez a la presentación de iniciativas de ley o decreto cuando la Máxima Autoridad Judicial del País señalara como jurisprudencia (y por consecuencia, acto jurídico obligatorio de atender por las autoridades del país, considerado por tanto por los jurisconsultos de mayor prestigio como fuente del derecho) las leyes o artículos que violasen la Constitución Federal, para presentar iniciativas de ley o decreto cuando la Corte Suprema ubicara la existencia de leyes inconstitucionales, anticonstitucionales o de leyes que se contradicen entre sí conforme a lo resuelto en los asuntos que, respetando los requisitos para llegar a considerarse como tal, se considerasen jurisprudencia, de tal forma que antes que pretender convencer al Ejecutivo Federal, a un legislador (diputado o senador) o a un Congreso Estatal para presentar alguna iniciativa de ley o decreto que diera fin a las violaciones constitucionales o en las contradicciones de las propias leyes que se han dado en la promulgación de decretos, la Suprema Corte de Justicia pudiera hacerlo por sí misma manifestando los argumentos correspondientes a fin que, al igual que las iniciativas que presenta el Ejecutivo Federal, pasaran desde luego a comisión para su discusión, modificación o rechazo.

Con ello, avanzaríamos con mucho en el análisis y reformas de las "lagunas jurídicas" que existen en las leyes federales mexicanas toda vez que es precisamente el Poder Judicial Federal quien se enfrenta a ellas en su ejercicio diario, dando posibilidad a que por esta vía se les diera mayor atención a todas y cada una de los decretos que forman leyes que son consideradas como violatorias de garantías y por consecuencia, el avance en el análisis y revisión permanente de la legislación federal sería constante y permanente.

No es por demás señalar y dejar en claro que la propuesta es en el sentido de que el órgano jurídico que estaría en posibilidad de presentar esa Iniciativa de Ley o de Decreto, sería facultad única y exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, excluyendo de esa facultad a cualquier otro órgano del Poder Judicial de la Federación el realizar la propuesta que deberá ser aprobada por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por lo menos con ocho votos a favor, tomando el mismo criterio que se toma para darle vida a una jurisprudencia, esto es, que se da la opción de la diversidad de opinión, pero para la presentación de una Iniciativa de Modificación a la Constitución, a la Ley o de Decreto, se deberá tener la misma votación con que actualmente se toma en cuenta una jurisprudencia, además de que, en el segundo párrafo, se tomaría el mismo criterio que para las Iniciativas de Ley o de Decreto presentadas por el Ejecutivo Federal o por las Legislaturas de los Estados, esto es, que pasaría desde luego a comisión.

**Segundo.** Actualmente, el ejercicio del Congreso de la Unión se basa en lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, en el texto del último párrafo del artículo 71 de la Constitución Federal indica en su parte final que *"las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates"*.

Para el caso, aun y cuando no fue encontrado en una minuciosa investigación hecha tanto en varios libros y bibliotecas, **nunca se encontró un "Reglamento de Debates" en vigor**, y salvo una iniciativa presentada en octubre de 2002, la cual todavía se encuentra en estudio y que de ser aprobada tendría como nombre "Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados" basada en la Ley Orgánica de este Poder Legislativo, misma que aparece en el portal de Internet de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no se encontró ningún otro documento titulado "Reglamento de Debates", por lo que, salvo error ú omisión, ese "Reglamento de Debates" a que se refiere la Constitución Federal existió en la época en que fue puesta en vigor la Constitución Federal de 1857 y la actual Constitución Federal vigente desde 1917.

En ese sentido, la iniciativa en mención señala, a la letra: *"Desde 1979 con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General, las Cámaras del Poder Legislativo han estado esperando la creación de un nuevo Reglamento de Debates, ya que el Reglamento vigente tiene el carácter de una ley orgánica pero es obsoleto respecto a la realidad de nuestro Congreso, además de que gran parte de sus disposiciones se encuentran derogadas por la misma Ley Orgánica.- El Reglamento con el que las Cámaras conducen actualmente sus debates tiene su origen en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1897, éste a su vez en el Reglamento de 1848, que por su parte lo tiene en el primer Reglamento del México Independiente de 1824. La Constitución Política en su Artículo 70, párrafo segundo, faculta al Congreso a expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento internos, misma que fue objeto de una profunda revisión en 1999. Aún así es necesario continuar con el fortalecimiento del Poder Legislativo, y para ello se requiere crear el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados. Los artículos 71 y 72 de la Constitución mencionan el reglamento de debates, que como tal no existe. Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General dispone en su artículo 3º, numeral 1, que el Congreso y sus Cámaras se regirán por la normatividad de la materia vigente, además de los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expida en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales".*

Así las cosas, en la actualidad, la reglamentación de los debates se encuentra regida por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual lo correcto es modificar el último párrafo del artículo 71 a fin que se indique que las iniciativas que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe *"la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los Reglamentos que de esta ley se emitan"*, de tal forma que en caso de ser aprobada la iniciativa de la cual se transcribió lo correspondiente al tema que se trata, estaría incluida, como estaría incluida cualquier otro reglamento que

emanara de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

No es por demás señalar que incluso, en el documento original de la Constitución Federal vigente, existe el llamado "error de dedo" al señalar que *"las iniciativas presentadas por el Prseidente?"*, esto es, en vez de ubicar la palabra "**Presidente**", se ubicó incorrectamente la palabra "**Prseidente**", sin existir "fe de erratas" o corrección al respecto, proponiéndose se corrija en esta Iniciativa de Decreto a fin que el nombre de "**Presidente**" se indique correctamente.

Por lo que respecta a la segunda modificación que se propone, vale señalar:

**Primero.** Que se propone se incluya en el artículo 73 de la Constitución Federal habida cuenta que en este artículo se señalan las facultades del Congreso de la Unión y siendo una facultad del Congreso de la Unión el presentar Iniciativas de Modificaciones a la Constitución, leyes o decretos ante los Congresos Estatales, es el artículo indicado para proponerlo, además de que se incluye retomando la fracción II de dicho numeral constitucional que actualmente se encuentra derogado (Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1974), motivo por el cual es en esta fracción donde, de aprobarse esta Iniciativa, se indica la facultad del Congreso de la Unión de presentar las Iniciativas que se proponen.

**Segundo.** Lo anterior no es sólo el resultado de una idea nacida de la soledad legislativa o como un capricho, sino que se hace en reciprocidad de funciones de tal forma que si los Congresos Estatales tienen la facultad de presentar iniciativas de ley o decreto en materia federal e incluso de modificaciones a la Constitución Federal, el Congreso de la Unión también debe de tener esa misma facultad respecto de presentar Iniciativas de modificaciones a las Constituciones, leyes o decretos estatales, en la inteligencia que dicha iniciativa deberá pasar por los mismos trámites que actualmente pasa cualquier otra, esto es, iniciativa presentada por el o los legisladores o su grupo parlamentario, pasar a comisión, ser estudiada por comisión donde sería aprobada o modificada para ser dictaminada al Pleno de la Cámara de Origen donde pasaría a la Cámara Revisora en la cual, tras ser enviada a comisión para ser aprobada o remitida a la Cámara de



Origen con las observaciones a que diera lugar para, en su caso, una vez pasado el trámite correspondiente, ser puesto a consideración del Pleno de la Cámara de Origen para ser aprobada, modificada o rechazada y, en su caso, luego de ser aprobada, ser enviada al Congreso Estatal por vía de oficio con las firma autógrafa de los presidentes de ambas cámaras de un secretario de cada Cámara a la Legislatura Estatal en donde se pretende realizar la Iniciativa que se propone en donde pasaría por los trámites que las leyes y reglamentos del Congreso Estatal indica para, de ser rechazada, acatar las consideraciones que las leyes estatales indican; o de ser aprobada, sea publicada en el Periódico Oficial del Estado a donde se envió; o de señalándose observaciones, se remita a la Cámara de Origen para seguir el mismo trámite que actualmente se sigue en la Ley Orgánica del Poder Legislativo Federal y su Reglamento Interno cuando el Ejecutivo Federal indica observaciones (o, como se conoce popularmente, "la veta") y, en su caso, volver a ser enviada por la Cámara de Origen a la Cámara Revisora y seguir el trámite que actualmente indica le Ley Orgánica del Poder Legislativo Federal y su Reglamento Interno.

En ese sentido, el suscrito Diputado Federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta H. LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta Asamblea la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto, que presenta el diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, que adiciona una fracción al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad de presentar iniciativas de modificación a la Constitución, iniciativas de ley o de decreto; modifica de acuerdo con las circunstancias actuales el ultimo párrafo del mismo artículo 71 y retoma la fracción II del artículo 73 de la misma Carta Magna (actualmente derogado), a fin que el Congreso de la Unión, en su calidad de cuerpo colegiado, tenga facultad**

**para presentar iniciativas de modificaciones a las Constituciones, leyes o decretos estatales en los Congresos estatales, para quedar como sigue:**

**Artículo Unico.** Se adiciona una fracción al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad de presentar Iniciativas de Modificación a la Constitución, Iniciativas de Ley o de Decreto; modifica de acuerdo a las circunstancias actuales el último párrafo del mismo artículo 71 y retoma la fracción II del artículo 73 de la misma Carta Magna (actualmente derogado) a fin que el Congreso de la Unión, en su calidad de Cuerpo Colegiado tenga facultad de presentar Iniciativas de Modificaciones a las Constituciones, Leyes o Decretos Estatales en los Congresos Estatales, para quedar como sigue:

**Artículo 71. ...**

I. a III. ...

IV. Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya iniciativa deberá ser aprobada con un mínimo de votación de ocho Ministros a favor.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los Reglamentos que de esta ley se emitan.

**Artículo 73. ...**

I. ...

II. Para presentar Iniciativas de modificación a las Constituciones, Leyes o Decretos Estatales, de acuerdo a lo señalado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los Reglamentos que de esta ley se emitan y a las Constituciones, Leyes y Reglamentos del Estado o Estados a donde se envíen.

III. a XXX. ...

**Transitorios**

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

**Segundo.** Se deroga cualquier disposición contraria a lo establecido en este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, Distrito Federal, a 20 de abril de 2004.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1479-I, martes 20 de abril de 2004

### QUE REFORMA EL PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 72 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HUGO RODRIGUEZ DIAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta H. LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

**Primero.-** En la Constitución de 1917 encontramos que, actualmente, el artículo 72 de la Constitución Federal nos indica que todo proyecto de ley o decreto cuya discusión y aprobación no sea exclusiva de alguna de las Cámaras del Congreso General, se discutirá por ambas cámaras, **"observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones"**.

Sin embargo, no queda duda alguna ni habrá posición contraria al señalar la evidente diferencia entre la sociedad mexicana representada por el Constituyente de Querétaro que originó el contenido actual del primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal. Han pasado ya 87 años y los múltiples cambios que

nuestro país ha enfrentado, representan el producto de personas, grupos y partidos comprometidos con su comunidad.

Nuestra comunidad evolucionó, evoluciona y seguirá haciéndolo desde todos los puntos necesarios para ello: trincheras, medios de comunicación, centro de estudio y, por supuesto, desde esta Alta Tribuna, señalando, por lógica elemental, que México no es el país que desde la Constitución de 1917 aprobó que la inclusión del "Reglamento de Debates" en el, desde entonces vigente artículo 72.

Es por ello que propongo a esta Asamblea la actualización del mencionado primer párrafo del Artículo 72 de nuestra Carta Magna, el cual basa el ejercicio del Congreso de la Unión en el una norma inexistente: el Reglamento de Debates.

Actualmente, el ejercicio del Congreso de la Unión se basa en lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, en el texto del primer párrafo del artículo 71 de la Constitución Federal indica que **"Todo proyecto de ley o decreto, toda resolución que no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones"**.

No obstante la minuciosa investigación realizada a fin de encontrar ese "Reglamento de Debates", **no existe**.

Actualmente, en una iniciativa que se presentó desde octubre de 2002 y que aún se encuentra en estudio, observamos una investigación a fin de encontrar ese inexistente "Reglamento de Debates, encontrando que el Primer Reglamento del México Independiente surgió en 1824, siguiéndolo a su vez el Reglamento, ya en las Cámaras, de 1848 para pasar al "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1897 y que estuvo en vigor hasta 1979 con la expedición de la Ley

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento Interior que actualmente rigen el funcionamiento de este Cuerpo Colegiado.

Así las cosas, en la actualidad, la reglamentación de los debates se encuentra regida por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual lo correcto es modificar el primer párrafo del artículo 72 a fin que se indique que el seguimiento a los proyectos de ley o decreto que no sea resolución exclusiva de alguna de las Cámaras del Congreso General, se regirá por lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los Reglamentos que de ésta se emitan.

En ese sentido, el suscrito Diputado Federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta H. LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta Asamblea la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que modifica y actualiza el primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico.-** Se modifica el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 72.-** Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos que de esta ley se emitan, en donde se

especificarán la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

#### **Transitorios**

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 20 de abril de 2004.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1479-I,  
martes 20 de abril de 2004

QUE REFORMA EL ARTICULO 51 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFERENTE A LA AMPLIACION DEL  
TERMINO CONSTITUCIONAL DE LOS DIPUTADOS FEDERALES COMO  
REPRESENTANTES DE LA NACION, A CARGO DEL DIPUTADO J. JESUS  
LOMELI ROSAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

J. Jesús Lomelí Rosas, diputado de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, haciendo uso del ejercicio de las facultades que me concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, 56, 60, 62, 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Honorable Soberanía, la siguiente iniciativa de decreto que reforma el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

**Exposición de Motivos**

En la próxima reforma política de fondo, que urge al país, los mexicanos debemos superar mitos acerca de los períodos constitucionales de los legisladores por elección popular.

Elevado a rango de principio intocable, la no reelección se ha convertido en un verdadero debate y obstáculo para la profesionalización legislativa del País y ha convertido al poder legislativo en un aparato de rezago legislativo que impide el desarrollo político, social y económico de México.

Fue hasta 1934, después del magnicidio del Gral. Álvaro Obregón, siendo éste presidente electo, que la clase política de aquel entonces hizo más rígido el precepto constitucional de "no reelección". Quizá por el temor de haber violado



ese principio revolucionario, se resolvió prohibir la reelección para periodos inmediatos tanto de legisladores federales (diputados y senadores) como locales, e igualmente por lo que hace a miembros de los ayuntamientos.

La reforma constitucional de 1934 vino a debilitar al Congreso frente al Ejecutivo. Así lo han demostrado varios autores que se han ocupado del tema. Es posible que, en el fondo, esa modificación haya sido la verdadera intención de dicha reforma, que convirtió a los legisladores en verdaderos aficionados de la política durante varias décadas, muy lejos de ser los profesionales que deben ser.

Por otra parte, la "no reelección" no ha evitado, como frecuentemente se quiere hacer suponer, que los políticos se eternicen en los cargos legislativos o como servidores públicos, sin beneficio real para la sociedad. Lo anterior ha propiciado que los legisladores pasen de una cámara a otra y que con ello no se llegue a la especialización y especialización.

Los Consejos Estatales Electorales tienen, conforme a la ley electoral, la atribución de desahogar consultas que le fueren formuladas por los partidos políticos y candidatos. Si la ley concede esa atribución al órgano electoral, es sin duda para brindar seguridad jurídica a los actores (partidos y candidatos) de todo proceso electoral. En efecto, los Consejos Estatales Electorales en respuesta a la consulta que sobre el tema formularon los partidos, dictaminó: "Se considera que puede ser electo como Presidente Municipal un ciudadano que haya tenido el cargo de regidor o de síndico en el periodo inmediato anterior a la elección, si se retira de su cargo con la anticipación establecida en las leyes vigentes". Entonces, ¿puede decirse que en este caso específico, así haya sido? ¿O más bien puede considerarse que fue finalmente una trama?. De ser este el caso, estaríamos frente a decisiones irracionales que perjudican directamente la democracia.

El tema de la presente Iniciativa es el testimonio de la prohibición que en materia de reelección legislativa se constituyó en los preceptos constitucionales de 1934 y que da origen a la siguiente observación:

¿Qué otras formas tiene la sociedad para evaluar y sancionar los trabajos legislativos?; ¿son o no son profesionales?; ¿por qué el rezago legislativo tan grande?; ¿cuál es la razón del desprestigio de los legisladores?

Al respecto, la política en México ha sufrido varios cambios. México no es el mismo de hace 60 años, nos hacen aparecer que nuestra democracia es única en el mundo. De hecho el sistema político mexicano ofrece mayores oportunidades para que cualquier ciudadano común, alcance la oportunidad de ser legislador, y en otro sentido, la alta disciplina partidaria puede dar algún beneficio para ciertos sectores de la población, pero no a la sociedad en general.

Por último, los diputados están muy limitados, porque tienen que descartar numerosos proyectos durante el ejercicio de sus tareas legislativas ya que su actividad como legislador se concreta a solo tres años. Esto significa, que nuestros legisladores no tienen grandes motivos para emprender proyectos de larga duración y desentenderse de los efectos a largo plazo de sus decisiones.

La profesionalización de los legisladores es un hecho que lleva su tiempo, es una necesidad inmediata de fortalecer los cuerpos legislativos para poder tomar decisiones y hacer leyes que beneficien a México; es el poder contar con un Estado de Derecho justo y equilibrado, maduro y juicioso, que tome en cuenta los intereses de la nación; que los legisladores expidan leyes legítimas que fortalezcan el Estado de Derecho; que el Congreso mexicano es insuficiente para producir decisiones eficaces en tan corto tiempo, de tal manera, que necesitamos de un medio que garantice que la sociedad retribuya o sancione las actividades legislativas de un diputado, dándole la oportunidad de mayor tiempo para ser evaluado.

Los argumentos expuestos son las razones para favorecer la propuesta de reforma al artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar de tres a seis años el período constitucional como representante de la nación, evitando, en principio, la reelección; bajo las siguientes consideraciones:

La reelección genera una severa controversia política, respecto a las consecuencias que este cambio tendría.

Debemos evaluar la posibilidad de continuar con los trabajos legislativos, buscando el equilibrio de los poderes.

Para nuestro sistema legislativo la atención de la Agenda Parlamentaria es un problema muy lejano y especialmente prioritario.

El periodo de tres años de un diputado federal lo limita a participar en las tareas legislativas, provoca rezagos legislativos, daña las decisiones más importantes que requiere la nación.

Como avanzan las necesidades políticas, económicas y sociales, es aconsejable tener un sistema legislativo profesional, moderno y práctico, que influya y beneficie directamente en las grandes decisiones de los mexicanos.

El proceso de democratización, es inevitable, es un conjunto de cambios institucionales, de prácticas culturales, que vinculan de manera más transparente y más eficaz a la sociedad política con la sociedad civil.

Que sobre este tema, podemos afirmar que tanto los Diputados como los Senadores de la República, actúan en igualdad de circunstancias, por ello, igualarlos en los tiempos, es tomar en cuenta que los Diputados tendrían seis años para apoyar las reformas que benefician a los ciudadanos, al igual que los Senadores tienen seis años para apoyar las reformas del Estado.

El financiamiento, los tiempos y la falta de control de las campañas políticas han significado un alto costo para los ciudadanos. En los últimos años, a partir del financiamiento de los partidos políticos en las campañas, el gasto de las mismas, se ha vuelto poco confiable para los mexicanos por el

exceso de recursos que se destinan para este fin, derivado de ello, no se aplican mayores recursos para programas sociales y de inversión.

El ahorro considerable que se produciría por la no realización de elecciones intermedias cada tres años, así como la disminución de gastos de campañas y precampañas de los partidos políticos.

Es urgente una reforma constitucional para ampliar el periodo de tres a seis años de los diputados federales, en períodos intermedios a los de senadores y Presidente de la República.

Entendamos que esta iniciativa es la respuesta a muchos debates, cuestionamientos e interrogantes sobre el principio de la "no reelección",.

Es una oportunidad para que el legislador tenga el tiempo para reconstruir y perfeccionar el marco jurídico de México.

Por lo anterior, se somete a la suprema consideración de esta Honorable Soberanía, la siguiente

**Iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** para quedar como sigue:

## **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

### **TITULO TERCERO**

...

...

### **CAPITULO DEL PODER LEGISLATIVO**

...

**II**

## **SECCION I**

### **DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO**

**Artículo 51.** La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada seis años en períodos intermedios a los de senadores y de Presidente de la República. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

#### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto de reformas entrará en vigor para la integración de la Sexagésima Primera Legislatura de la Cámara de Diputados Federales, previa publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2004.

Dip. J. Jesús Lomelí Rosas (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1479-I,  
martes 20 de abril de 2004

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 124 DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL  
DIPUTADO VICTOR HUGO ISLAS HERNANDEZ, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55 fracción II y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa que reforma y adiciona el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

**Consideraciones**

El Constituyente de 1824 asumió una de las llamadas decisiones fundamentales, que han estructurado el Estado moderno. Desde esa época, México optó por regirse bajo el Sistema Federal como forma de gobierno y de integración de las regiones del país. Al día de hoy, México continúa siendo una Entidad Nacional contando con regiones bien diferenciadas, que tienen especificidades económicas, sociales y culturales en un mosaico plural y diverso.

La definición de México como República Federal, ocurrió a la inversa de la formación de los Estados Federales más conocidos en el mundo. Tradicionalmente, las regiones se reúnen para delegar facultades a un órgano de gobierno central, dando origen al Régimen Federal. Este es el caso de Estados Unidos, de Canadá o de Alemania dentro de los Sistemas Federales más antiguos. En México, el gobierno central delegó a las provincias, bajo la necesidad

política de unir lo que estaba desunido, en franca competencia y conflicto, caracterizando, sobre todo al siglo XIX, en una incesante sucesión de facciones en el poder, en medio de una prolongada y dolorosa guerra civil.

El Constituyente de 1824 tuvo el tino de reconocer en nuestra Carta Magna, en los términos que hoy recoge el artículo 40, que el pueblo mexicano está constituido en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interior, pero bajo la unidad de una sola federación. Desde una concepción clásica del federalismo, en éste se une a dos soberanías en un sistema de pesos y contrapesos, que hacen perdurable la formación de la voluntad nacional y la subsistencia de entidades autónomas.

No obstante, hemos vivido un prolongado proceso de centralización que ha llegado a situar a los gobierno locales, tanto estatales como municipales, en una situación de franca exclusión. El resultado ha sido que, en materia fiscal la distribución de recursos hasta hoy es del orden del 95% para la Federación, 3% para los Estados y 2% para los Municipios, cuando en los federalismos modernos contemporáneos se está alcanzando una proporción de 50 a 50 aproximadamente. También, más del 40% del PIB se concentra en la región central del país.

El Constituyente de 1917 reseñó un amplio catálogo de competencias claramente favorables al nivel federal, generando una estructura que prácticamente borra a los otros dos órdenes de gobierno, creando para las entidades el sistema que conocemos como de competencias residuales, establecido en el artículo 124 de nuestro texto fundamental, bajo la premisa de que lo no concedido expresamente al nivel federal, se entiende reservado a los estados. Tan solo el análisis de los artículos 73, 74, 75, 76 y 89 Constitucionales, evidencian por si solos la omnipresencia legislativa, administrativa y política del nivel central, sin demérito de las amplias competencias contenidas en muchos otros artículos de la Constitución.

Desde la reforma constitucional de 1982 al artículo 115, hemos atestiguado un proceso gradual, pero consistente, de resurgimiento de las órdenes locales de gobierno que han dado cuerpo y sentido a la descentralización y a un proceso de discusión y propuestas para revisar y reformar nuestro sistema federal.

Los proyectos de reforma del federalismo son compartidos ampliamente por todas las fuerzas políticas del país, las organizaciones económicas y sociales, las instituciones educativas y la ciudadanía en general, generando un peculiar e importante consenso que favorece dar un impulso sólido a esta, que puede ser una de las grandes definiciones del siglo XXI. Podemos aproximarnos incluso a una idea también común de que, a diferencia de los fenómenos descentralizadores que se viven en todo el mundo y que atraviesan por igual a sistemas unitarios o federales, en México la idea no es fragmentar al país, ni descentralizar por descentralizar. Buscamos revitalizar el federalismo, que es la convivencia entre pares, compartiendo las responsabilidades relativas al Estado y a la atención de nuestros principales retos y oportunidades de desarrollo económico, político y social. De ahí la proposición común de avanzar hacia un federalismo de tipo cooperativo, como una forma adecuada para México.

Las viejas percepciones relativas a las distancias, la accesibilidad y la continuidad física del espacio están abriendo paso a visiones más complejas y dinámicas, que respondan a la intensidad de las relaciones y de los intercambios en regiones, subregiones, el espacio nacional y la interdependencia global. Superando la rigidez de nuestro sistema jurídico, no creemos posible que se pueda gobernar la complejidad desde estructuras de gobierno construidas sobre premisas simplificadoras.

Por lo anterior, consideramos que es tiempo de que, desde el nivel constitucional, sea posible generar la coordinación, la ampliación de competencias y la posibilidad de que los gobiernos locales generen disposiciones legales que faciliten su propia planeación económica y social, contando con los instrumentos jurídicos, administrativos y materiales que les permita impulsar sus propias



estructuras económicas y sociales, sin depender de la visión, y muchas veces imposición, del nivel central, por la amplia discrecionalidad de que éste goza. Los retos de la globalización y la competitividad pueden enfrentarse mejor desde un nuevo equilibrio de capacidades regionales.

Creemos que los procesos de urbanización, aumento del número de ciudades, el saldo de un proceso descentralizador de más de 20 años, las exigencias de la competitividad económica internacional, la existencia de infraestructuras, sectores económicos en crecimiento en las regiones, la amplia demanda social y la madurez que han alcanzado las instituciones locales, permiten avanzar a esquemas de coordinación y de un federalismo revitalizado, sobre la base de la igualdad y la cooperación.

En tal virtud, se propone una nueva redacción al artículo 124 Constitucional, para dar un tratamiento más flexible a lo que hasta hoy se ha señalado como ámbito exclusivo del nivel federal, dejando en segundo término a las entidades federativas. Lo hacemos, considerando que las llamadas facultades exclusivas están bien delimitadas en diversos artículos de la Carta Magna, pero que hay un amplio número de competencias que no son excluyentes y que pueden fundamentar a la coordinación como el basamento de un sistema federal cooperativo y como la fuente de instituciones y capacidades que realmente fortalezcan a las regiones, cuya actividad económica, social y comercial prácticamente no pueden determinar, creando cuellos de botella y vicios que degeneran en el peso excesivo del centralismo en México y en el atraso de las regiones, en un momento en el que lo peor que podría hacerse es no apoyar su fortalecimiento.

Bajo tales precisiones, nos permitimos proponer el siguiente

## **PROYECTO DE DECRETO**

**ARTICULO UNICO.** Se reforma y adiciona el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 124. Con excepción de las facultades en materia de seguridad nacional, defensa, política exterior, hidrocarburos, las demás que expresamente se señalan en esta Constitución, las que competen al Constituyente Permanente así como las relacionadas con la organización y funcionamiento de los Poderes de la Unión y sus entidades paraestatales y organismos autónomos, las entidades federativas podrán legislar y administrar las que sean necesarias para su desarrollo económico, político y social, circunscribiéndose a su respectiva jurisdicción territorial y poblacional.

En aquellas materias que por su naturaleza precisen de la colaboración entre la federación y una entidad, entre la federación y dos o más entidades, así como entre dos o más de estas mismas, las propias leyes preverán la celebración de convenios de coordinación para el diseño y operación de las políticas y programas correspondientes.

ARTICULO TRANSITORIO.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, a 20 de abril del 2004.

Dip. Víctor Hugo Islas Hernández (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1479-I,  
martes 20 de abril de 2004

QUE REFORMA EL ARTICULO 2º DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN SU PARRAFO QUINTO, INCISO A); Y ADICIONA UN PARRAFO A LA FRACCION VI DE DICHO INCISO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA SOFIA CASTRO RIOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada del Partido Revolucionario Institucional, de conformidad con las facultades que tiene conferidas y con base en lo señalado por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promueve ante esta alta representación, la siguiente iniciativa para reformar el artículo 2º en su párrafo quinto y en el del inciso A y adiciona un párrafo a la fracción VI de dicho inciso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

**Primero.-** La situación de desigualdad y pobreza de la población indígena, que representa el 12% de la población nacional, exige del país los mayores apoyos en todos los órdenes de la vida de la Nación Mexicana, que en el caso del aspecto legislativo es el reconocimiento pleno de sus derechos fundamentales, a fin de asegurar la preservación de sus tierras, territorios y recursos, de conformidad con los avances que en la materia se han alcanzado en la legislación internacional; así como asegurar que reciban de forma directa, por la explotación y aprovechamiento de los recursos estratégicos localizados en su territorio y tierras, por parte del gobierno mexicano, para beneficio del país, una parte proporcional de los beneficios económicos que se obtengan por tal acción, para apoyar su desarrollo económico, social y cultural.

**Segundo.** A nivel nacional se reconocen avances que benefician a los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de la legislación, como el reconocimiento de

que México es una nación pluricultural, el reconocimiento de derechos lingüísticos y culturales, así como el de una educación bilingüe intercultural. Pero existen rezagos que impiden a los pueblos y comunidades indígenas tener voz para luchar contra la violación de sus derechos fundamentales, especialmente en el ámbito agrario y la falta de representación para el ejercicio de sus derechos políticos a nivel nacional, de cada entidad federativa y en los ámbitos locales.

**Tercero.** La desigualdad social, económica y política de las comunidades indígenas requiere espacios de derecho público en el que puedan decidir su desarrollo, reclamar recursos para tal propósito, así como proponer y desarrollar acciones para elevar sus niveles de vida. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas empieza a abrir estos espacios pero los avances aún siguen siendo insuficientes.

**Cuarto.** La falta de personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas los mantiene en un estado de indefensión ante los diversos poderes que deciden por ellos, respecto al ejercicio de los derechos de acceso y manejo de los recursos públicos destinados para su desarrollo, así como en el aprovechamiento de sus diversos recursos naturales, tierras y territorio, lo que se traduce en pérdida de sus condiciones de vida, en graves problemas ambientales como la deforestación, desertificación progresiva, erosión de suelos, destrucción ecológica en zonas costeras, robo y destrucción de recursos biogenéticos.

**Quinto.** Los avances democráticos del país no pueden soslayar los rezagos que caracterizan a los pueblos y comunidades indígenas, sino crear condiciones de derecho con el que estos pueblos y comunidades puedan encontrar solución a la situación de completa desventaja que viven con respecto al resto de la población nacional.

**Sexto.** Es un acto de justicia reconocer a los pueblos y comunidades indígenas los derechos fundamentales que les corresponden como parte de la nación mexicana,

tales como el derecho de tener voz y representación como sujetos de derecho público dentro del marco de la nación mexicana.

**Séptimo.** La filosofía jurídica y política reconoce que todo sujeto capaz de designarse a sí mismo como responsable de su palabra y de su acción merece estima y respeto, por lo mismo es sujeto de derecho pleno en los planos moral, jurídico y político. Los pueblos y comunidades indígenas de México reclaman su participación y lugar en la definición del Estado mexicano que ya se asume pluricultural y reclaman el reconocimiento de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos, porque han hecho importantes aportes a la Nación mexicana contribuyendo con el territorio, sus diversas culturas y lenguas, cosmovisiones y formas de vida y convivencia, así como también han regado con su sangre las luchas libertarias del país. Por todo esto y porque son el sustento de la nación como lo reconoce el artículo 2º de la Constitución, son por lo mismo, sujetos de derecho público.

En consecuencia y con apoyo en las disposiciones constitucionales ya señaladas, elevo a la consideración de esta H. Cámara la siguiente **iniciativa de decreto de reforma del artículo 2º en su quinto párrafo y el del inciso A, y adiciona un párrafo en la fracción VI de dicho inciso, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en los siguientes términos:

**Artículo Unico.-** Se reforma el artículo 2º en su párrafo quinto y en el del inciso A y se adiciona un párrafo a la fracción VI de dicho inciso, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 2o.- ...**

...

...

...

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará **también** en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce **a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público** y le garantiza el derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I ...

II ...

III ...

IV ...

V ...

VI ...

**En el caso de la explotación y aprovechamiento por parte del Gobierno de México, para beneficio de todos los mexicanos, de los recursos naturales estratégicos localizados en los lugares que habitan y ocupan los pueblos y comunidades indígenas, de los beneficios económicos que genere tal acción, se destinará un mínimo del 20% al desarrollo económico, cultural y social de los indígenas del país.**

VII ...

...

VIII ...

...

B ...

...

I ...

II ...

III ...

IV?

V ...

VI ...

VII ...

VIII ...

IX ...

...

...

...

### **Artículo Transitorio**

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

San Lázaro, DF, a 20 de abril del 2004.

Dip. Sofía Castro Ríos (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1481-I,  
jueves 22 de abril de 2004**

**QUE REFORMA EL ARTICULO 4° DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA BLANCA  
GAMEZ GUTIERREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La suscrita, diputada a la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a la consideración de esta elevada asamblea, una iniciativa con proyecto de decreto de reforma al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para hacerlo, se basa en la siguiente

**Exposición de Motivos**

I.- La familia constituye para el ser humano su primer contacto con el fenómeno de la convivencia. Como tal, la familia es de capital importancia para el individuo puesto que es su primer entorno y, por ende, el espacio primigenio para moldear al ser humano en su integridad; la familia es esencial en el desarrollo de las personas pues da forma a su personalidad ulterior. Lo paradójico de este fenómeno es que siendo la familia el primer contacto de gregarismo, al mismo tiempo es un factor definitivo para definir los rasgos propios del ser humano en su individualidad. Es decir, la identidad, aquello que nos distingue a los seres humanos entre sí, se compone no sólo de factores externos como el nombre, la raza o la religión; sino también se construye a partir de sucesos y procesos que tienen lugar en el ámbito interno de la persona: sus lazos de afecto, un pasado más o menos estable, etcétera. Como sea, la identidad es un aspecto trascendente en la vida del ser humano.



Esta es una realidad insoslayable, es más, para el derecho internacional éste es un tema que cada vez cobra mayor vigor; e incluso, la Convención sobre los Derechos del Niño, al tocar el tema de la identidad, lo sitúa como un derecho fundamental de todo ser humano (artículos siete y ocho).

Y no es el de la identidad un asunto irrelevante o de menor importancia; dentro de los temas que se relacionan con él, se hallan el de la adopción de menores en los ámbitos nacional e internacional, la llamada "fecundación asistida", el tráfico y la venta de niños y niñas; el secuestro internacional de menores, la explotación laboral y la explotación sexual, entre otros más. Consideraciones que deberían bastar para atraer nuestra atención sobre el particular, empero, cuya significación se destaca aún más si se toma en cuenta que el "derecho a la identidad" -y lo que él implica- le es negado cada año aproximadamente a 40 millones de niños en todo el mundo; algo así como la tercera parte de todos los nacimientos. Y si en el planeta esto representa cerca de una tercera parte de los nacimientos ocurridos, debe destacarse que, nada más en la región de la América Latina y el Caribe, esa situación afecta de modo directo a más de un millón de criaturas.

A mayor abundamiento, la exigencia de registrar a los niños y niñas no es solamente para efectos estadísticos o de registro civil; la importancia de otorgarles a los recién nacidos una "certificación" legal de existencia tiene múltiples efectos colaterales: con ese documento se formaliza plenamente el derecho al nombre, a una nacionalidad y, por ende, a la ciudadanía; además, es el medio de acceso de los menores a programas de vacunación, a los servicios de salud y de educación.

En ese tenor, los acuerdos internacionales son muy reiterativos a ese respecto; la Declaración de los Derechos Humanos, en su artículo 16 prevé que *"Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica"*; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo 24, párrafo 2, previene textualmente que *"Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre"*; la Convención Sobre los Derechos del Niño, en sus artículos 7 y 8, ambos en su primer párrafo,

respectivamente, que *"El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad, y en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos"*; y que: *"Los Estados parte se comprometen a respetar el derecho del niño y a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares, de conformidad con la ley, sin injerencias ilícitas"*.

Sin que podamos en este punto, no tomar en cuenta lo previsto en el artículo 22 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, ordenamiento federal vigente en México desde 21 año 2000, que establece textualmente: *"El derecho a la identidad está compuesto por.*

*A. Tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca y a ser inscrito en el Registro Civil.*

*B. Tener una nacionalidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.*

*C. Conocer su filiación y su origen, salvo en los casos que las leyes lo prohíban.*

*D. Pertenecer a un grupo cultural y compartir con sus integrantes costumbres, religión, idioma o lengua, sin que esto pueda ser entendido como razón para contrariar ninguno de sus derechos.*

*A fin de que niñas, niños y adolescentes puedan ejercer plenamente el derecho a su identidad, las normas de cada entidad federativa podrán disponer lo necesario para que la madre y el padre los registren, sin distinción en virtud de las circunstancias de su nacimiento"*.

Con lo anterior, esperamos haber dado razones suficientes para explicar nuestro interés; así como la necesidad de que se complemente a la mayor brevedad posible, la legislación vigente sobre este tema; garantizándose por todos los medios legales a nuestro alcance, lo que la citada Convención Sobre los Derechos del Niño previene: preservar la identidad del niño, incluidos "el nombre y las relaciones familiares".

II.- En este sentido, creemos que no son suficientes las disposiciones normativas que específicamente aluden a la identidad, contenidas en el ya transcrito numeral 22 de la ley citada; de hecho, en iniciativa aparte se propone una reforma a este numeral con objeto de establecer un marco normativo conforme al cual, el derecho de los menores a tener un nombre y los apellidos, sea garantizado plenamente; incluso, cuando los padres pretendan no hacerse responsables. En cuyo caso, a través de la aplicación de exámenes altamente confiables, útiles para demostrar el vínculo de la filiación, será posible determinar la paternidad y con ello, aplicar el régimen jurídico inherente a la relación filial y todas sus consecuencias.

III.- Debe de tomarse en consideración que una iniciativa de este tipo impacta en la legislación civil ordinaria vigente en la mayoría de las entidades federativas del país; de hecho, porque se estima que la actual es materia que compete regular a los estados, es que se impulsa una iniciativa de reformas a la Constitución que obligue al legislador ordinario a hacer las adecuaciones pertinentes; las que deben contemplar, entre otras, las previsiones que se apuntan y detallan a continuación, dado que constituyen el entorno de la reforma que nos ocupa:

**1.- Rectificación o modificación de las actas del Registro Civil.** Dado que la mayoría de los códigos civiles del país prevén que: "La rectificación o modificación de un acta de estado civil, no puede hacerse sino ante el Poder Judicial y en virtud de sentencia de éste, salvo el reconocimiento que voluntariamente haga un padre de su hijo, el cual se sujetará a las prescripciones de este código"; es que debe tenerse cuidado de prever que al registro del nacimiento de un menor habido fuera de matrimonio puede comparecer solamente uno de los progenitores y en este caso se procederá conforme a las reglas previstas en la legislación civil aplicable, misma que por lo general contiene una relación de hipótesis diversas; no obstante, puede ocurrir que el progenitor que comparece decida indicar el nombre de la presunta madre o padre, según corresponda, en ese caso, se deberá tener por iniciado el procedimiento respectivo tendiente a acreditar la paternidad.

Y de ser así, es decir, que el progenitor que compareció al Registro desea señalar a otra persona con el mismo carácter, deberá procederse a levantar un acta provisional; misma que estará en vigor hasta en tanto se resuelve en definitiva sobre la filiación del menor; prevención que hace posible no contravenir el mandato relativo a la modificación o corrección de un

instrumento público como es un acta de nacimiento, por autoridad distinta de la judicial; esta "temporalidad" permite que sea la autoridad a cuyo cargo está la encomienda original (la autoridad administrativa), la que haga las adecuaciones correspondientes. Complementándose con una previsión adicional relativa a la salvaguarda de los derechos del progenitor presunto pues tiene expedita la vía judicial para reclamar dicha declaración administrativa.

**2.- Reconocimiento de un hijo nacido fuera de matrimonio.** En atención a que: "El reconocimiento de un hijo nacido fuera de matrimonio, deberá hacerse de alguno de los modos siguientes:

I.- En la partida de nacimiento, ante el oficial del Registro Civil;

II.- Por acta especial ante el mismo oficial;

III.- Por escritura pública;

IV.- Por testamento;

V.- Por confesión judicial directa y expresa".

Es claro que podría estimarse que dicha normatividad riñe con la materia que nos ocupa o cuando menos se altera su alcance dispositivo; no ocurre tal si se advierte que los anteriores, son actos cuyo origen se encuentra en la libre voluntad del manifestante, y en los casos de controversias sobre paternidad, su presupuesto lógico, precisamente, en la negativa de reconocer la filiación de un menor.

**3.- Revelar en el nombre de la persona con quien un menor fue habido.** A este respecto, la legislación civil ordinaria comúnmente previene que: "Cuando el padre o la madre reconozcan separadamente a un hijo no podrán revelar en el acto del reconocimiento el nombre de la persona con quien fue habido, ni exponer ninguna circunstancia por donde aquélla pueda ser identificada. Las palabras que contengan la revelación, se

testarán de oficio, de modo que queden absolutamente ilegibles". En la especie, es claro que existe una contradicción entre este dispositivo y el inicio de un procedimiento tendiente a acreditar la personalidad; de tal modo, que al adoptar las previsiones relativas a las pruebas genéticas, deberán derogarse los preceptos equivalentes o bien adecuarlos para establecer excepciones.

**4.- Investigación de la paternidad.** A este respecto, la legislación civil previene por lo regular que: "La investigación de la paternidad de los hijos nacidos fuera de matrimonio, está permitida:

I. En los casos de rapto, estupro o violación, cuando la época del delito coincida con la de la concepción;

II. Cuando el hijo se encuentre en posesión de estado de hijo del presunto padre;

III. Cuando el hijo haya sido concebido durante el tiempo en que la madre habitaba bajo el mismo techo con el pretendido padre, viviendo maritalmente;

IV. Cuando el hijo tenga a su favor un principio de prueba contra el pretendido padre".

En la especie, si bien las disposiciones contenidas en este artículo parecieran limitar los supuestos en los cuales la investigación de la paternidad es válida, no menos cierto es que una ley del mismo rango puede ampliar la gama de supuestos; así, si la legislación ordinaria civil establece este listado como exclusivo, el legislador ordinario, mediante la expedición de un acto creador de situaciones jurídicas generales, puede modificarlo o adicionarlo.

**5.- Derechos de los descendientes.** La legislación civil ordinaria frecuentemente contempla, como derechos de los descendientes, entre otros:

I. A llevar el apellido del que lo reconoce;

II. A ser alimentado por éste;

III. A percibir la porción hereditaria y los alimentos que fije la ley".

Estos son precisamente los derechos inherentes a la condición de hija o hijo, según sea el caso; y estos derechos mínimos fundamentales de la niña o el niño, deben preservarse a toda costa; de ahí que la propuesta legislativa que nos ocupa, sea coherente con ese entorno legal.

IV.- Por lo que hace a las reformas contenidas en el proyecto de decreto contenido en esta iniciativa, se propone la modificación del artículo 4 de la Constitución federal, en sus párrafos sexto y séptimo, para agregar, dentro de los derechos de los niños y niñas, el de la identidad; y en el segundo párrafo, la mención relativa a que será obligación de los ascendientes, tutores y custodios, la preservar los derechos a que alude el párrafo anterior (alimentación, salud, educación y sano esparcimiento).

En lo conducente, párrafos 6 y 7 del citado artículo 4, actualmente se prevé que:  
*"Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.*

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

La propuesta se sustituye en este párrafo séptimo la expresión "deber" por la de "obligación" por estimar que es más enfática y que como tal, atendiendo a la terminología legal, concretamente a la bilateralidad de la norma jurídica, expresa mejor el grado de responsabilidad que los sujetos a quienes va dirigida. Además,

se agrega a la previsión vigente de que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, la de que también deberá proveer lo necesario para lograr la plena identidad de niños y niñas. Con lo anterior, se pretende que las legislaturas locales emprendan las medidas necesarias para establecer en sus respectivas legislaciones, las normas legales que constriñan a los progenitores a someterse a las pruebas idóneas para acreditar la paternidad, entre ellas, obviamente, las comparativas de material genético, dada su fiabilidad.

V.- Por lo anteriormente expuesto y con los fundamentos jurídicos expresados en el proemio, nos permitimos poner a la consideración de esta elevada representación, la siguiente iniciativa de decreto de reforma al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente propuesta de

#### **Decreto**

**ARTICULO UNICO.** Se reforma el sexto párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 4.- ...**

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

Los ascendientes, tutores y custodios tienen **la obligación** de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para **lograr la plena identidad de niños y niñas** y propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

...

## Artículos Transitorios

**Artículo Primero.-** El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en el siguiente artículo.

**Artículo Segundo.-** Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales dentro del mismo lapso.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

A fin de que niñas, niños y adolescentes puedan ejercer plenamente el derecho a su identidad, las normas de cada entidad federativa **dispondrán** lo necesario para que la madre y el padre **respectivos, obligatoriamente los reconozcan** y registren, sin distinción en virtud de las circunstancias de su nacimiento.

## ARTICULOS TRANSITORIOS

**Unico.-** El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en el siguiente artículo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de abril de 2004.

Dip. Blanca Gámez Gutiérrez (rúbrica)



## Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1481-I, jueves 22 de abril de 2004

### QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSE ALARCON HERNANDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, diputadas y diputados federales de la LIX Legislatura, acuden a esta honorable soberanía a presentar una iniciativa de proyecto de decreto para reformar el artículo 91 y modificar los artículos 74, 76, 89, 91, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para ese efecto se fundan en el artículo 135 y en la fracción II del artículo 71 de la Ley Máxima del país y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

La sociedad es la que crea sus leyes y no las leyes las que crean a la sociedad. Las sociedades evolucionan y ajustan sus normas de todo tipo, especialmente las jurídicas.

Esta iniciativa se refiere a la reforma del Estado, específicamente a los requisitos para ser secretario de Estado, establecidos en el artículo 91 de nuestra Constitución federal y a la denominación que se hace del cargo en los artículos 74, 76, 89, 91, 93, 110 y 111, también de la Constitución federal.

La importancia del cargo de secretario de Estado está contenida en la propia Constitución. El artículo 92 señala: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos" y el 93 dispone: "Los secretarios de despacho y los jefes de

los departamentos administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos".

**El artículo 91** establece sólo tres requisitos para ser **secretario de Despacho**: 1. Ser mexicano por nacimiento; 2. Estar en ejercicio de sus derechos y 3. Tener treinta años cumplidos. Las funciones que la Constitución le otorga, las facultades que le señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, el presupuesto que ejercen y los miles de servidores públicos bajo su mando, obligan a establecer un número mayor de requisitos que los que actualmente se exigen.

Proponemos en la fracción I que sea hija o hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento. La Constitución vigente no establece este requisito. Actualmente puede ser algún hijo de extranjeros que habiendo nacido éste, en México, sea hijo de diplomáticos, gerentes de alguna empresa transnacional, de agregados militares o de mojados. La Constitución tampoco exige ningún tiempo de residencia en el país. En otra fracción hacemos un planteamiento al respecto.

Planteamos en la fracción II que el día de la designación y la ratificación, en su caso, tenga por lo menos treinta y cinco años, porque a esta edad o mayor, es más probable que haya adquirido, el criterio, la madurez y el buen juicio para desempeñar el cargo. Sin estas cualidades son más probables los errores, que en ocasiones dañan a muchos millones de compatriotas.

Proponemos también en la fracción III, que el Secretario de Estado no sea hijo o nieto del Presidente de la República en funciones, que no sea hermano, o primo o que no sea o haya sido esposa(o) o cuñada(o). ¡Cerremos el paso al nepotismo!

Tenemos presente, para este caso, y para los que más adelante mencionamos, que el artículo uno de la Constitución Federal, establece que "todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán

restringirse ni suspenderse, sino en **los casos y con las condiciones que ella misma establece**. Por este motivo estamos proponiendo los casos y las condiciones que la Constitución debe establecer para ser Secretario de Estado. Tampoco olvidamos que el artículo 35 dispone que son prerrogativas del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, **teniendo las cualidades que establezca la ley**. Por eso estamos proponiendo, como dijimos antes, las cualidades que la ley debe establecer para ocupar el cargo.

Con esto, no estamos violando ninguna garantía individual, al contrario estamos proponiendo que si reúnen las condiciones que la Constitución señala o señale, se pueda ocupar el cargo de secretario de Estado.

Planteamos en la fracción IV que el posible secretario de Estado, cuente el día de su designación, cuando menos, con grado de estudios de licenciatura, con antigüedad mínima de cinco años y cédula profesional, expedidas por institución y autoridad legalmente facultadas para ello.

En la fracción V proponemos que la profesión con la que cuente el posible designado esté relacionada **directamente** con la función que vaya a desempeñar.

Esta propuesta es obvia, no queremos ingenieros civiles en la Secretaría de Salud o a médicos en la Secretaría de Hacienda. ¡Los enroques increíbles y los todólogos deben quedar en el pasado!

También proponemos en una fracción, la VI, lo siguiente: "Los nombramientos de los secretarios de Estado deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en el servicio público o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y eficiencia en el ejercicio de su profesión". Se debe nombrar a quien ayude a gobernar con eficacia y no a robar.

En la fracción VII se plantea: "No haber sido condenado por delito intencional". La Constitución vigente no prohíbe tener antecedentes penales.

La siguiente fracción, la VIII, se refiere a la residencia de los últimos diez años en el país, a excepción de haber efectuado estudios de posgrado ó académicos ó haber desempeñado funciones públicas del gobierno mexicano. En casos de estudios de posgrado o académicos se permite estar fuera del país hasta cinco años. En el caso del desempeño de funciones públicas, no hay límite de tiempo.

Respecto a la siguiente fracción, la IX, que señala que no se debe tener más de sesenta y cinco años, tiene su fundamento en el criterio médico que señala que físicamente una persona es apta, en la mayoría de los aspectos a los sesenta años, siempre y cuando no sufra alguna enfermedad crónica o degenerativa. Proponemos que sea a los sesenta y cinco años la edad máxima, debido a que la expectativa de vida actual de los mexicanos, es de setenta y cuatro años para los hombres y setenta y cinco para las mujeres.

En cuanto a la fracción X que dispone no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser Ministro de algún culto, no es necesario hacer comentario alguno, por su obviedad.

Por otra parte, lo subrayo, en relación con la de denominación que se hace del secretario de Estado, como secretario de despacho en los artículos 74, 76, 89, 91, 93, 110 y 111 de la Constitución federal y para que exista uniformidad, claridad y congruencia se propone se le denomine secretario de Estado.

**Por lo anteriormente fundado y motivado se propone el presente**

**Proyecto de decreto de reforma al artículo 91 y la modificación del nombre de secretario de despacho a *secretario de estado* en los artículos 74, 76, 89, 91, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 91.- Para ser secretario de Estado se requiere:**

**I. Ser ciudadana mexicana o ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos e **hija o hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento.****

**II. Ser mayor de treinta y cinco años el día de la designación o ratificación, en su caso.**

**III. No tener parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, en línea vertical u horizontal y no ser o haber sido pariente dentro del segundo grado de afinidad del que ejerza el cargo de Presidente de la República.**

**IV. Poseer el día de su nombramiento, con antigüedad mínima de cinco años, el grado de estudios de licenciatura, cuando menos, y cédula profesional, expedidas por institución y autoridad legalmente facultadas para ello.**

**V. Que la profesión con la que cuente esté relacionada directamente con la función que vaya a desempeñar.**

**VI. Los nombramientos de los secretarios de Estado deberán recaer preferentemente entre las personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en el servicio público o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y eficiencia en el ejercicio de su profesión.**

**VII. No haber sido condenado por delito intencional.**

**VIII. Haber residido por lo menos los diez últimos años en el país, con excepción de que haya efectuado estudios de posgrado, académicos o haber desempeñado funciones públicas del gobierno mexicano. En casos de estudios de posgrado o académicos se puede estar hasta cinco años en el extranjero. En el caso del desempeño de funciones públicas, no hay límite de tiempo.**

**IX. No tener más de sesenta y cinco años cumplidos el día de la designación ó ratificación por la autoridad que la ley señale.**

**X. No pertenecer al Estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.**

En virtud de que los artículos 74, 76, 89, 91, 93, 110 y 111 de la Constitución de la República se refieren al secretario de Estado como secretario de despacho, proponemos que sean modificados cambiándosele el nombre a **secretario de estado**.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2004.

**Diputados:** José Alarcón Hernández, Alberto Jiménez Merino, Cruz López Aguilar, Humberto Martínez de la Cruz, Gonzalo Alemán Migliolo, Arturo Robles Aguilar, Pablo Anaya Rivera, Martín Remigio Vidaña Pérez, Jesús Vizcarra Calderón, Ricardo Rodríguez Rocha, Rosalina Mazari Espín, Jesús González Schmal, Jesús Martínez Alvarez, Juan Fernando Perdomo Bueno, Enrique Escalante Arceo, Pedro Avila Nevárez, J. Mario Wong Pérez, Jaime Fernández Saracho, Francisco Luis Monárrez Rincón, Sami David David, Gerardo Montenegro Ibarra, María Hilaria Domínguez Arvizu, Sara Rocha Medina, Alejandro Moreno Cárdenas, Emilio Serrano Jiménez, Raúl Pompa Victoria, Consuelo Rodríguez de Alba, Kenny Arroyo González, Guillermo del Valle Reyes, Antonio Astiazarán Gutiérrez, Francisco Herrera León, César Amín González Orantes, Manuel Velasco Coello, Guillermo Martínez Nolasco, Enrique Burgos García, José García Ortiz, Fernando Ulises Adame de León, Roberto Marrufo Torres, Enrique Guerrero Santana, Lázaro Arias Martínez, Filemón Arcos Suárez, Mario Zepahua Valencia, Julián Nazar Morales, Juan Antonio Gordillo Reyes, Roberto Aquiles Aguilar Hernández, Evelia Sandoval Urbán, Hugo Rodríguez Díaz, Sofía Castro Ríos, Laura Martínez Rivera, Mayela Quiroga Tamez, Eduardo Bailey Elizondo, Héctor Gutiérrez de la Garza, Alfonso González Ruiz, Nora Elena Yu Hernández, Lino Celaya Luría, María Esther Scherman Leaño, Rebeca Godínez y Bravo, Alfonso Rodríguez Ochoa, Quintín Vázquez García, Guillermo Aréchiga Santamaría, Salvador Sánchez Vázquez, Jorge Ortiz Alvarado, Sergio Chávez Dávalos, Raúl Mejía González, Marco Antonio Torres Hernández, Jorge Leonel Sandoval Figueroa,

María del Carmen Izaguirre Francos, Jorge Kahwagi Macari, Jorge Castillo  
Cabrera (rúbricas).

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1481-I,  
jueves 22 de abril de 2004**

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 41 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARIA DEL CARMEN IZAGUIRRE FRANCOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La que suscribe, diputada federal integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa de decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Las distintas reformas constitucionales que se han realizado en materia electoral, han tenido como propósito fundamental, generar mejores condiciones en la competencia electoral, en un sistema que partiendo de la equidad, cumpla el mandato de garantizarle a los mexicanos, mejores instrumentos para el ejercicio de su voto.

Es evidente que la mejor garantía para la consolidación de la democracia es una sociedad que conozca y aprecie sus valores, sus instituciones y sus prácticas y que, al mismo tiempo, a través de sus ciudadanas y ciudadanos, organizaciones, partidos políticos y gobierno, participen efectivamente en el debate y en la formulación de propuestas frente a los asuntos de interés público propios de la vida democrática. Una sociedad, pues, comprometida con la democracia y su desarrollo.



Las reformas hechas en materia político - electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de los años ochenta, no lograron democratizar el sistema político prevaleciente en el siglo XX, a pesar de haber avanzado en su liberación y abierto nuevas formas de participación ciudadana, como fue el caso de la creación de la figura de la Agrupación Política Nacional. Fue en 1996, cuando se creó esta figura, con el objetivo de fortalecer la democracia como forma de vida en México. En nuestro sistema político - electoral, es derecho de los ciudadanos constituir partidos políticos y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente.

Las Agrupaciones Políticas son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como la creación de una opinión política mejor informada. Son y han sido auxiliares de lo que es el avance democrático, representan para muchos ciudadanos la oportunidad de participar en la política sin pertenecer a un partido.

Las Agrupaciones Políticas solo actúan en los procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político. No pueden hacer coaliciones. Las candidaturas surgidas de acuerdos de participación son registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de este.

Asimismo, las agrupaciones políticas con registro, gozan de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política, así como, del régimen fiscal previsto para los partidos políticos.

Además, con las recientes reformas al COFIPE, en donde se señala que sólo las Agrupaciones Políticas podrán formar partidos políticos, con esto quedó restringido nuestro sistema electoral a dos figuras político-electorales, como institutos para participar en los procesos electorales.

Nuestra propuesta es que habría que llevar esta figura de Agrupaciones Políticas a la Constitución, la necesidad de hacer esto es legislar constitucionalmente al apoyo a la cultura cívica política. Elevarla a rango constitucional motivaría a la ciudadanía a que se garantice su participación, y la mejor forma es ofrecerle distintas alternativas y no trabas o candados.

El objetivo es fomentar la participación ciudadana y el fomento de la cultura política. De esta forma la ciudadanía tendría dos opciones reales para participar en política e influir en la toma de las decisiones gubernamentales. Les recuerdo que una sociedad que no es capaz de movilizarse políticamente, por voluntad propia, sino sólo por el impulso del poder del Estado, no cuenta, de ninguna manera, con la capacidad suficiente para sostener la democracia que estamos tratando de construir.

Los avances que en materia de regulación del sistema de partidos que han tenido lugar en México durante los últimos años están íntimamente vinculados con la democratización de nuestro sistema político.

Todo partido político que se integra, gira en torno a una declaración de principios y un programa de acción, en el que se establecen los lineamientos para acabar con los problemas que aquejan a un pueblo y traza los caminos más cortos, seguros y viables para su completa resolución.

A través de un estudio de las plataformas de los partidos políticos se conoce la esencia que se desee discutir, en virtud de que son principios y postulados que son exhibidos ante el pueblo como un acto de autenticidad democrática.

Se asegura la participación del pueblo en la vida política, al establecer el artículo 35 Constitucional, que son prerrogativas del ciudadano mexicano, las siguientes:

"Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país".

De igual manera, el principio de igualdad, como presupuesto fundamental de la democracia, se encuentra consagrado en la Constitución, cuyo artículo 1, que relacionado

con el 35 y el 41 garantizan el goce de los derechos político electorales de votar, ser votado y asociarse libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país, a todo ciudadano en las mismas condiciones.

Pero nuestra Carta Magna no define en ningún momento la responsabilidad de los partidos políticos en el *desarrollo de una cultura política*, así como tampoco su obligatoriedad para *mantener estructuras y funcionamiento democráticos*. Sin embargo, estas dos atribuciones están contenidas de manera general, por no decir vaga, en la ley secundaria federal, en el Título II del COFIPE, en donde trata precisamente sobre la constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos, es necesario establecerlo de manera contundente y clara de nuestra Ley Suprema.

Si tuviéramos que caracterizar hoy la democracia en México, diríamos que ésta es todavía un concepto constitucional con poco ensayo civil. Su práctica es formal, o sea, es la de una democracia electoral que permite legitimar nuestro sistema político mexicano y nuestro subsistema de partidos políticos, pero la democracia aún tiene rasgos populares. Aún no es cultura política para la formación de una voluntad general que caracterice su propio desarrollo nacional. Nuestra democracia es entonces limitada, sin poder ser todavía una democracia participativa, una democracia plural.

Los elementos comunes que caracterizan a la democracia son:

La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, pues se trata de conseguir que éstas respondan lo más fielmente posible a la voluntad general.

Igualdad, pues difícilmente podría tenerse como democrática una sociedad que admita discriminación o privilegios a favor de algunas personas, con exclusión de otras.

Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación.

El *oficio de la democracia* debe consistir en el desarrollo de una educación cívico - política, sus operadores deben ser, sin lugar a dudas, los partidos políticos en su calidad de interlocutores entre el poder político y la ciudadanía en general, cancelando de antemano cualquier intento o formato de tutelaje por parte del Estado. Y su ejercicio debe estar garantizado y regulado por la Constitución.

La importancia de que la democratización de los partidos políticos se lleve a rango constitucional tendría un impacto histórico y social fundamentales. Por ejemplo, se impulsaría, primeramente, el desarrollo político que, hasta el día de hoy, se ha dejado sólo en manos de las instituciones del Estado, y no en la participación ciudadana, como tendría que ser en un Estado Democrático. Podría además, contribuir a superar la crisis de confianza ciudadana en los partidos que, actualmente, padece nuestro sistema político.

La intención es que los partidos políticos puedan, constitucionalmente, fundamentar la competencia democrática por la toma del poder, y sólo se podrá si ellos mismos se convierten en los primeros ensayistas del oficio democrático.

Se trata entonces de que instituyamos una nueva cultura política que oriente la pluralidad de nuestros intereses nacionales, sin menoscabo de la legitimidad del Estado y sin que se vulnere la soberanía nacional. Para ello, será esencial una nueva legislación en materia de democracia participativa y de partidos políticos, estos últimos son los principales encargados de permear a la sociedad con la cultura del respeto a las reglas democráticas.

La democracia debe dejar de ser un simple precepto de Estado o ideal teórico, para convertirse cada vez más en cultura política ciudadana, cuyos principales artífices sean, permanentemente, los partidos políticos. Como cualquier otro régimen político, la democracia mexicana necesita de un soporte de prácticas y actitudes sociales que le den contenido o sustantividad. Por ello, es necesario discutir en este momento acerca de sí las leyes electorales, corresponden a una sociedad con una cultura política democrática.

Es tiempo de legislar la obligatoriedad de que sean los partidos políticos los protagonistas en la coadyuvancia de la difusión de una cultura política nacional, plural, incluyente y respetuosa de las diversidades. La búsqueda de la democracia es una gran aventura compartida, en la que todos los actores estamos en el derecho y en la obligación de participar.

Es claro que, los partidos políticos, tienen la facultad de interlocución entre el poder político y la ciudadanía, son los actores políticos los comprometidos en la construcción de una nueva cultura política que oriente la pluralidad de los intereses nacionales.

Estamos ahora ante la posibilidad de llevar a cabo una reforma electoral que implica modificaciones a nuestra Constitución, llevadas a cabo de la forma correcta, podrían contribuir a garantizar la convivencia democrática en la diversidad, el pluralismo político y a fomentar la participación ciudadana. Actualmente, podemos decir que la democracia mexicana sólo ha consolidado su fase de democracia electoral, lo que ha permitido legitimar un nuevo sistema de partidos políticos.

Es por ello, que presentamos en atención a lo que disponen los artículos 135 y 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, ha ésta Honorable Asamblea, la presente Iniciativa en materia electoral, con el propósito de reformar el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. para quedar de la siguiente manera:

**Artículo Unico.-** Se reforma el párrafo segundo, y se adiciona un tercer párrafo a la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41.-** ...

.....

## **I. ....**

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, **coadyuvar en el fomento y desarrollo de una cultura política**, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. **Dentro de su orden jurídico interno, se señalarán las condiciones que aseguren el desarrollo democrático de su organización.**Sólo los ciudadano podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente en Partidos Políticos o en Agrupaciones Políticas de carácter nacional. Las Agrupaciones Políticas tendrán como finalidad coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, teniendo como prohibición utilizar las denominaciones "partido" o "partido político", además, serán las únicas que podrán constituirse en partidos políticos. La Ley establecerá las reglas y disposiciones que se sujetaran las Agrupaciones Políticas Nacionales.

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo a 22 de abril de 2004.

Dip. María del Carmen Izaguirre Francos (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1481-I, jueves  
22 de abril de 2004.

QUE ADICIONA LA FRACCION II DEL ARTICULO 35 DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL  
DIPUTADO GONZALO MORENO AREVALO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO  
DEL PRI

El suscrito Diputado Federal Gonzalo Moreno Arévalo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta Asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto para lo cual hago la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Tribunal Electoral el Poder Judicial de la Federación ha determinado, en diversas resoluciones, que la igualdad en la utilización de recursos económicos y políticos entre los candidatos es base fundamental para una democracia cierta y justa.

Ello ha llevado a la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral a anular elecciones de gobernadores aduciendo que uno de los candidatos fue beneficiado políticamente por el actuar del gobernador cuyo periodo termina, criterio que ha derivado a anular elecciones de diputados federales, locales o de municipales, anulando también este tipo de elecciones cuando uno de los candidatos perdedores presenta recurso aduciendo que la elección no fue en términos iguales por la utilización de más recursos económicos de los autorizados por el candidato ganador.

Este criterio, la desigualdad en la utilización de recursos económicos y políticos, ha afectado a mi partido, el Revolucionario Institucional en dos elecciones a gobernador -Tabasco y Colima- que han sido anuladas señalando como base fundamental la diferencia en la utilización de recursos económicos y políticos, no obstante lo cual en ambas elecciones extraordinarias el PRI ha ganado de nueva cuenta las elecciones que fueron anuladas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, es evidente que el estar dentro de los beneficios que otorga ser pariente en primer grado por afinidad o consanguinidad, esto es, cónyuge, padre, madre, hermano, hermana, hijo o hija de un Gobernador o del Presidente de la República, como actualmente sucede, le proporciona a quien quiere postularse para ese tipo de cargos una enorme ventaja sobre cualquiera del resto de los futuros candidatos toda vez que cuenta con, por dar un ejemplo enunciativo más no limitativo, el beneficio de estar en los medios masivos de comunicación, esto es, utilizar la publicidad en medios masivos de comunicación que el resto de candidatos no puede utilizar, máxime que ese contacto con los futuros votantes por vía de la prensa escrita, escuchada o televisada no le cuesta un solo centavo ya que cualquiera acto de estas personas son motivo de noticia, esto es, los medios masivos de comunicación van con estas personas además de ser preferida o preferido natural de la prensa para entrevistas o invitaciones a participar en foros, escenarios o plazas a donde el resto de los candidatos o precandidatos no pueden asistir, siendo este ejemplo el más claro de la desigualdad entre una persona que por el solo motivo de ser cónyuge de un Gobernador o del Presidente de la República y cualquier otra persona que pretenda contender por esos cargos de elección popular, beneficio que va en contra del criterio de respeto a la igualdad entre candidatos ostentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya comentado.

Tratando de tutelar ese principio de igualdad, nuestras leyes de la materia han sido creadas encaminadas a evitar el abuso de los medios que otros candidatos o



precandidatos no tienen, restricciones que, conforme se ha desarrollado nuestra sociedad, no están dando los resultados que todos quisiéramos, atacando el principio de igualdad que cualquier ciudadano aspira a tener como base para competir por el mismo cargo de elección popular en condiciones básicas iguales, tanto en el aspecto económico como político.

De esta forma, conocemos de los abusos de todos los partidos con registro cuando, quienes ejercen las direcciones partidistas o tienen posiciones de poder en el Instituto Político donde se desempeñan, durante o al terminar su periodo de ejercicio insertan como candidatos en cargos de elección popular, sobre todo plurinominales o en distritos donde el partido tiene la certeza de ganar la elección, a un pariente que comúnmente es su cónyuge, padre, madre, hermanos o hijos.

Luego, conforme a mi muy humilde criterio, conviene adicionar el artículo 35 constitucional a fin de evitar que la prerrogativa de ser votado no esté al alcance de los parientes en primer grado por consanguinidad o afinidad de quien ejerce el cargo de Gobernador o Presidente de la República hasta que transcurran, cuando menos, cuatro años desde el término de la función de Gobernador o Presidente de la República, calculando que el periodo para postularse como precandidato y, de ganar las elecciones internas, como candidato, lleva un periodo aproximado de dos años, dependiendo de los estatutos de cada partido. Así, en la suma de los cuatro años que se piden como mínimo para que transcurran desde que su pariente fue Gobernador o Presidente de la República, sumado con los dos años de precandidatura y, en su caso, campaña como candidato, acumulamos los seis años que abarcan los cargos antes señalados.

No es por demás señalar que si se incluye a los gobernadores de los Estados de la Unión, lo justo es que se incluya al Jefe de Gobierno del Distrito Federal ya que este funcionario de elección popular ejerce prácticamente la misma actuación que la de un Gobernador.

Conviene señalar como ejemplo de la viabilidad de esta propuesta que el segundo párrafo del artículo 101 constitucional actualmente ya limita la garantía reconocida por el artículo 5 de nuestra Carta Magna al señalar que los altos funcionarios del Poder Judicial de la Federación -Ministros, Magistrados, Jueces de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal- no podrán ejercer su profesión de abogado en los Tribunales de la Federación hasta transcurridos cuando menos dos años de que se hayan separado de su cargo. Esta limitante no tiene por objeto el violar la garantía del derecho del trabajo, sino el evitar que un alto funcionario del Poder Judicial de la Federación que se separa de su cargo, utilice la influencia que indiscutiblemente llega a tener en los funcionarios que continúan con el desarrollo de los tribunales federales la llegue a aprovechar en el ejercicio de su profesión de abogado, por lo cual, no debe darnos temor que la propuesta de limitar la prerrogativa ciudadana de ser votado o votada tenga buenos resultados encaminados a tutelar o proteger el derecho a la igualdad de los candidatos de cualquier partido que contienden por los cargos de Gobernador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal o Presidente de la República.

En conclusión, el suscrito Diputado Federal Gonzalo Moreno Arévalo, como integrante de esta LIX Legislatura, con base en lo señalado por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta Asamblea la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico.-** Se adiciona la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- .....

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la Ley; no podrá ejercer esta prerrogativa el ciudadano que tenga parentesco en primer grado por consanguinidad o afinidad de quien ejerza el cargo de Gobernador de cualquiera de los Estados de la Unión, Jefe de Gobierno del Distrito Federal o Presidente de la República hasta que cualquiera de estos funcionarios hayan terminado con el ejercicio de su encargo desde hace cuando meno un mínimo de cuatro años.

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Se deroga cualquier disposición contraria a lo establecido en este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal a 22 de abril de 2004.

Diputado Gonzalo Moreno Arévalo (rubrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1481-I, jueves  
22 de abril de 2004.

QUE ADICIONA LAS FRACCIONES II Y IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASI COMO LA FRACCION I DEL ARTICULO 2 DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO ARMANDO CHAVEZ DÁVALOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito diputado federal, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adicionan las fracciones II y IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción I del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

### **Exposición de Motivos**

Señores legisladores, es imperativo reactivar el desarrollo económico, financiero, político y jurídico de la célula primordial de nuestra vida social y democrática que es el municipio.

El partido que represento ha defendido históricamente el apego a la Constitución y la participación del pueblo en la vida democrática, con la finalidad de que en los actos de autoridad y en la relación de ésta con la ciudadanía, prevalezcan la democracia, la legalidad y la justicia social.

Nuestro federalismo reclama hoy un incremento del capital político y financiero de los estados y municipios, de manera que aumenten su capacidad para tomar

decisiones y resolver problemas. Sólo a través de un federalismo renovado pueden corregirse los desequilibrios y las inequidades regionales.

En el marco del federalismo nos declaramos por instaurar un nuevo modelo de desarrollo descentralizado que se finque en el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía y se apoye en los recursos, vocaciones y potencialidades de cada región del país.

Al municipio como entidad jurídico-política lo rige el artículo 115 de la Constitución General de la República, quien debe respetarlo en acatamiento de las decisiones políticas de sus habitantes; para la consecución de ese fin, es menester dotarlo de los medios económicos para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Amén de lo anterior, instrumentos jurídico-legislativos, como la Ley de Coordinación Fiscal, han limitado la asignación de recursos en el ingreso a los municipios por cuanto a su variable demográfica, lo que redundará en una inequidad, pues municipios con escasa población nunca podrán crecer al ritmo de los grandes centros de población urbana. Es sabido que una gran cantidad de municipios, aun sin tener los mismos requerimientos de las grandes ciudades llegan a contar con un crecimiento poblacional tanto o más alto que éstas últimas.

Sólo a manera de ejemplo, en el estado de Jalisco, según el último informe del INEGI, en tres de sus municipios se advierten las siguientes tasas de crecimiento demográfico anual:

El Salto:8.2%; Tonalá 7.2% y Tlajomulco de Zúñiga 6.1% de crecimiento anual constante durante diez años, siendo que en los últimos cuatro años no ha habido censo alguno, lo que mostraría una considerable variación demográfica. Si atendemos a las tendencias de crecimiento estaremos hablando de un atraso de por lo menos cuatro años, que sin duda repercute en el ingreso asignado a esos municipios.

Si a la tasa de crecimiento referida se le suma la inflación anualizada de los mencionados años, es fácil determinar la grave crisis financiera que enfrentan estos y muchos otros municipios que han mostrado en los últimos cuatro o cinco años un crecimiento desmesurado, significándolos como localidades de gran rezago por no poder mantener los servicios de la población, ni generar obra pública, dada la limitante del ingreso con base en estos censos.

Regresando al ejemplo anterior, el municipio de Tonalá recibe un ingreso de \$724.00 por habitante para el año en curso, con base en la Ley de Coordinación Fiscal que considera el último censo del INEGI en el 2000, con una población censada para el mismo año de 337,149 habitantes, cuando la población ha crecido casi el doble, resultando, consecuentemente, más que insuficientes los dineros asignados para cumplir con las obligaciones de gasto corriente, mantenimiento de los servicios públicos y construcción de infraestructura básica.

Debemos señalar, de paso, que como mandato constitucional es el municipio quien está obligado a otorgar estos servicios.

En ese sentido, no es posible pretender una Reforma parcelada a una sola Ley como lo es la Ley de Coordinación Fiscal, que no atañe únicamente al municipio sino a otras esferas y niveles de gobierno, tanto municipal como estatal y federal, sino que en aras de apoyar financiera y hacendariamente a los municipios, debe replantearse la Reforma directa al artículo 115 de la Carta Magna y plantearse la promulgación de su Ley reglamentaria en cuanto a definir el manejo del patrimonio propio, así como la creación de leyes inexistentes en materia municipal.

Por otra parte, la autonomía Jurídica y financiera de que debe estar investido el municipio en el pretendido nuevo Federalismo Mexicano, no debe acotar su capacidad de respuesta ante las necesidades que plantean sus propios habitantes ante sus órganos de Gobierno, por lo que la reforma debe encaminarse de igual manera a dotar de esa autonomía plena a las entidades municipales en tanto en cuanto a su potencial económico.

En cuanto a la capacidad de gestión y respuesta social equilibradamente con la proporción demográfica y la riqueza capaz de generarse en cada municipio, debe de atenderse el desequilibrio propio de las regiones tanto por sus accidentes geográficos como por la diversidad social que los compone, así como la puntual actualización de los censos para determinar el ingreso asignado, por lo que no basta la Coordinación Fiscal que se pueda proponer entre municipios y entidades federativas, sino que se debe de atender a los regímenes de propiedad, a los ámbitos de producción y a la capacidad de generar riqueza, lo que hace que la pretendida reforma para otorgar mayores recursos a los municipios deba ser una reforma integralmente multidisciplinaria, teniendo como premisas básicas de la reforma los siguientes ordenamientos:

1.- Las Fracciones II y IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.-La Ley de Coordinación Fiscal.

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

### **Iniciativa de Proyecto de Decreto**

**Primero** se adicionan cuatro párrafos a las fracción II y un último párrafo a la fracción IV del artículo 115 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo. 115 Constitucional...**

**Fracción II...** Los municipios manejarán su patrimonio, el cual lo constituye su hacienda pública conforme a los ingresos y egresos inherentes a las facultades del propio municipio y en proporción directa con la asignación de recursos conforme al número de habitantes.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con la Ley reglamentaria de este artículo, sus ingresos y egresos en todo lo que no fuere competencia de la Federación o de los Estados.

Bajo los principios señalados en el capítulo primero, del título segundo de esta constitución, se reconoce al municipio libre como parte integrante de la Federación, siendo pues una entidad jurídico-política, con forma de gobierno propia, representativa, democrática y municipal, libre para autodeterminarse en su capacidad de ingreso y financiamiento público, sin perjuicio de lo que la federación y los estados deben aportar.

Los municipios tendrán libertad plena para generar riqueza propia, autodeterminándose las fuentes de ingreso que con base en la Ley les permitan un desarrollo económico tanto a los órganos de gobierno como a los habitantes de los mismos, la cual no será determinada por las legislaturas locales, sino solamente vigiladas a través de sus órganos de fiscalización

#### **Fracción IV. Último párrafo.**

Sin perjuicio de lo anterior, los municipios a través de sus ayuntamientos podrán establecer y aprobar ingresos propios que beneficien a los habitantes de los mismos, a través de los medios e instrumentos jurídicos que las propias leyes prevén, pudiendo para ello celebrar por sí como sujeto de derecho propio, convenios y todo tipo de actos jurídicos con entidades públicas y privadas de derecho nacional, desde luego con sujeción a las bases establecidas por el artículo 133 de esta Constitución.

**Segundo:** se adiciona un párrafo a la fracción I del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

**Artículo2. ...**

...



...

Para los municipios que rebasen la tasa media nacional de crecimiento poblacional, se considerará como número de habitantes la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, actualizada mediante la aplicación de la tasa de crecimiento anual de la última década, de conformidad a la información del propio instituto.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, a 22 de abril de 2004.

Dip. Sergio Armando Chávez Dávalos (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1481-I, jueves  
22 de abril de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS FRACCIONES DE LOS ARTICULOS  
76 Y 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HUGO RODRIGUEZ DIAZ, DEL  
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta H. LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que modifica la fracción II y crea la fracción II bis del artículo 76 y modifica las fracciones II, IV, V y IX del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de evitar confusiones entre las facultades exclusivas del Senado y las facultades y obligaciones del Presidente de la República y esclarecer que para nombrar y remover al procurador general de la República, ministros, los agentes diplomáticos, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, deberá hacerlo con la ratificación del Senado de la República, acorde a la siguiente

**Exposición de Motivos**

La jerarquía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como Ley Suprema en nuestro país, impone que sobre lo que en ella se indica, ninguna ley tiene valor, lo cual es de estudiado derecho y tiene el reconocimiento por cualquier autoridad de nuestro país.

Sin embargo, la Constitución Federal, como cualquier acto humano, es imperfecta y para el caso que tratamos, encontramos facultades que se le dan a una autoridad para luego contradecirse.

Esta situación puede causar confusión e incluso, roces y enfrentamientos entre los Poderes de la Unión, por lo cual es correcto que al localizarlas, se promuevan las Iniciativas necesarias tanto para mejorar como para actualizar el contenido de nuestro Código Máximo.

En ese sentido, hemos encontrado que la fracción II del artículo 76 de nuestro Código Máximo señala que "Art. 76.- Son facultades **exclusivas del Senado**: II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario (se refiere al Presidente de la República N. del A.) haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;", mientras que la fracción IV del artículo 89 de nuestra Ley Suprema es coincidente con la fracción antes señalada al indicar que "Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: IV.- Nombrar, **con aprobación del senado**, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, **y los empleados superiores de Hacienda**.- IX.- Designar, **con ratificación del Senado**, al Procurador General de la república", por lo que siendo coincidentes entre sí, no hay problema alguno.

El problema surge al analizar la fracción II del artículo 89 de nuestra Carta Magna que señala: "Art. 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: II.- Nombrar y remover **libremente** a los secretarios del despacho, **remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda**, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes", de tal forma que siendo facultad exclusiva del Senado el ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, conforme lo indica la fracción II del artículo 76 de la Constitución Federal y ratificada por las fracciones IV y IX del diverso 89 la misma Ley Suprema, esa facultad se limita solo al nombramiento, más no a la

remoción, lo cual significa una contradicción en las funciones del mismo Senado y un abuso en las atribuciones del Presidente de la República, ya que si el Senado tuvo la posibilidad, facultad y, sobre todo, la responsabilidad reconocida por la Constitución Federal, de nombrar a un funcionario que reúna los requisitos que marcan las leyes correspondientes, también lo es que por consecuencia, también debe tener las mismas posibilidades, facultades y responsabilidades para ratificar la remoción que de esos funcionarios haga el Presidente de la República, por lo que siguiendo el criterio señalado en el artículo 14 de la Constitución Federal que indica en la parte final de su párrafo cuarto que las resoluciones también pueden fundarse en los principios generales de derechos, es conveniente recordar el principio general del derecho que indica que "*el que puede lo más, puede lo menos*" para concluir que lo correcto es otorgar al Senado de la República la facultad de ratificar los nombramientos **y remociones** de los funcionarios a que se refiere la fracción II del artículo 76 de nuestra Máxima Ley y que al respecto promueva el Presidente de la República.

De lo contrario, actualmente este principio y facultad del Senado es contradicho por la fracción II del artículo 89 de este mismo Código Máximo que le da libertad al Presidente de la República de **nombrar y remover** a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, dejando sin señalamiento lo respectivo al Procurador General de la República, situación que puede causar confusión e incluso roces y enfrentamientos innecesarios entre el Senado y el Presidente de la República ya que si el Senado tiene la facultad exclusiva de ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, lo correcto es reconocer esa facultad exclusiva del Senado tanto para ratificar los nombramientos como las remociones, ya que de lo contrario, se le estaría como se le está dando una facultad superior al Presidente de la República para remover **libremente** a estos empleados superiores de la Unión, lo cual se vería circunscrito a incluir, dentro de las facultades exclusivas del Senado, la de ratificar una

remoción que proponga el Presidente de la República respecto de los funcionarios mencionados en la fracción II del artículo 76 en mención.

En esas condiciones, lo correcto es respetar y ampliar tanto una de las facultades exclusivas del Senado indicada en la fracción II del artículo 79 y apoyarla en las fracción IV y X del artículo 89, ambos del Código Máximo, y modificar la fracción II parra que, en reciprocidad de funciones exclusivas del Senado, el texto otorgue como facultades y obligaciones del Presidente de la República, el libre nombramiento y remoción de los secretarios del despacho y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en Constitución o en las leyes, dejando como facultad y obligación del Presidente de la República la de nombrar y remover, **con aprobación del Senado**, a los funcionarios señalados en la repetida fracción II del numeral 76 que se analiza.

Cabe señalar que, con relación a lo que se está analizando, procedente es añadir en la fracción V del artículo 89 el grado de "**Coroneles**" y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, suprimiéndolo el tema de la fracción IV del mismo artículo 89 ya que de lo contrario, lo señalado en el la fracción IV se estaría repitiendo en la fracción V, dejando a un lado la posibilidad de la remoción como facultad y obligación del Presidente de la República habida cuenta que las fuerzas armadas nacionales cuentan con procedimientos para remover a sus oficiales superiores acorde al criterio que la milicia dispone.

No es por demás señalar que por lo que respecta al nombramiento y remoción de los agentes diplomáticos y cónsules generales, también se toma en consideración la fracción I del artículo 76 que da facultad exclusiva al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, lo cual es apoyado por la fracción X del artículo 89 de la Constitución Federal que da facultad y obligación al Presidente de la República para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, **sometiéndolos a la aprobación del Senado**.

En ese sentido, el suscrito Diputado Federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta H. LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta asamblea la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que presenta el diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, que modifica la fracción II y crea la fracción II Bis del artículo 76 y las fracciones II, IV, V y IX del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de evitar confusiones entre las facultades exclusivas del Senado y las facultades y obligaciones del Presidente de la República y esclarecer que para nombrar y remover al procurador general de la República, ministros, los agentes diplomáticos, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, deberá hacerlo con la ratificación del H. Senado de la República, para quedar como sigue:**

**Artículo Unico.-** Se modifica la fracción II y se crea la fracción II Bis del artículo 76 y se modifican fracciones II, IV, V y IX del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de evitar confusiones en las facultades exclusivas del senado y las facultades y obligaciones del Presidente de la República y esclarecer que para nombrar y remover al Procurador General de la República, Ministros, los agentes diplomáticos, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, deberá hacerlo con aprobación del Senado de la República, para quedar como sigue:

**Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado:

I.- .....

II.- Ratificar los nombramientos y remociones que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda.

II Bis.- Ratificar los nombramientos de los coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

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

I.- .....

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios de estado y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III.- .....

IV.- Nombrar y remover con aprobación del senado, los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y a los empleados superiores de Hacienda.

V.- Nombrar a los coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

VI.- a VIII.- .....

IX.- Nombrar y remover, con la ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

X.- a XX.- .....

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Se deroga cualquier disposición contraria a lo establecido en este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 22 de abril de 2004.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1482, viernes 23 de abril de 2004

QUE ADICIONA DOS PARRAFOS A LA FRACCION IV DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO GUILLERMO HUIZAR CARRANZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESION DEL JUEVES 22 DE ABRIL DE 2004

El suscrito, CP Guillermo Huízar Carranza, diputado federal a la LIX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente "decreto por el que se adicionan los párrafos tercero a sexto, pasando los actuales párrafos tercero a séptimo a ser los párrafos séptimo a décimo primero, de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", con base en los razonamientos que a continuación se exponen.

### **Exposición de Motivos**

La reforma a los procedimientos de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, bajo las condiciones de cambio democrático que vive nuestro país, es un elemento imprescindible para dar estabilidad y certidumbre a los procesos de aprobación de dichas disposiciones y para construir un nuevo marco institucional que provea mayor equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.



En las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para resolver la laguna Constitucional que en la actualidad padece el procedimiento institucional y evitar la parálisis del Estado, se han propuesto mecanismos conocidos en la doctrina jurídica como "reconducción presupuestaria", para el caso de que las iniciativas de ingresos y gastos no se encuentren aprobadas al inicio de un ejercicio fiscal y se pueda continuar con las funciones esenciales del Estado.

### **Reconducción presupuestaria**

Se propone establecer un mecanismo de reconducción presupuestaria en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se encontraran aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o únicamente este último.

Por lo que respecta al de gasto público federal, la Constitución establece en su artículo 126 que todo pago debe estar previsto, en el Presupuesto o en ley posterior. Asimismo, el artículo 75 señala que en caso de que la H. Cámara de Diputados omita fijar las remuneraciones que corresponden a los empleos públicos, se entenderán por señaladas las que se hayan fijado en el Presupuesto anterior.

En virtud de lo anterior, podríamos llegar a interpretar que de no aprobarse el Presupuesto de Egresos únicamente procedería el pago de las remuneraciones de los servidores públicos, presentándose la suspensión de los servicios básicos que presta el Estado, como la educación y la salud; la ejecución de los programas sociales; el pago de obligaciones, tales como el pago de la deuda, lo cual generaría consecuencias de carácter jurídico y económico por el incumplimiento con los acreedores; el ejercicio de funciones vitales para el Estado como la seguridad pública o nacional, la procuración y administración de justicia; se cancelaría la ministración de las participaciones y aportaciones federales para las entidades federativas.

Por lo antes expuesto, queda claro que a nivel constitucional no debe existir laguna jurídica que pueda derivar en la suspensión de las funciones esenciales del Estado, por lo que se considera necesario prever un procedimiento constitucional de reconducción de las iniciativas de ingresos y gastos para brindar certidumbre jurídica y económica y asegurar el adecuado funcionamiento del Estado.

Por las consideraciones antes expuestas y retomando algunas de las propuestas legislativas formalizadas ante el Congreso de la Unión, esta Iniciativa propone un mecanismo de reconducción presupuestaria de carácter provisional, que a continuación se detalla.

#### **Procedimiento de reconducción para la Ley de Ingresos de la Federación**

Para poder continuar recaudando las contribuciones para cubrir los gastos públicos, se propone que continúe vigente la Ley de Ingresos aprobada en el año anterior, conservando la estructura impositiva y tasas de las leyes fiscales especiales vigentes, así como aquellos regímenes fiscales específicos que se regulen en dicho ordenamiento, como puede ser el correspondiente a Petróleos Mexicanos, en tanto se apruebe la ley para el correspondiente ejercicio fiscal.

#### **Procedimiento de reconducción para el Presupuesto de Egresos**

En cuanto al Presupuesto de Egresos de la Federación, se prevé la reconducción provisional para gastos obligatorios. Este procedimiento ha sido adoptado en los sistemas jurídicos de países como Alemania, Dinamarca, Francia y Estados Unidos de América, mediante el cual se garantiza que el Estado opere únicamente en sus funciones esenciales, en tanto se aprueba el Presupuesto definitivo.

Es importante destacar que la referida reconducción suspende temporalmente ciertas funciones del Estado, lo que alienta a la pronta aprobación del presupuesto definitivo. En este sentido se propone que se aplique provisionalmente el Presupuesto de Egresos del año anterior, únicamente respecto a los siguientes gastos obligatorios:

Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes; es decir aquellas obligaciones que se puedan determinar a través de cantidades específicas, porcentajes o fórmulas establecidas en las disposiciones legales, tales como en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el pago de contribuciones establecidas en las leyes fiscales, y las obligaciones específicas que se deriven de los tratados internacionales.

El gasto corriente aprobado en el año anterior hasta por el porcentaje que determine la ley. Lo anterior, a efecto de que se pueda realizar la compra de medicinas, el otorgamiento de apoyos para la alimentación, los gastos relativos a la seguridad pública y nacional, entre otros. Cabe señalar que en la ley se establecería el porcentaje aplicable, con base en las erogaciones de gasto corriente realizadas en cada mes del año anterior.

Las remuneraciones de los servidores públicos.

Las obligaciones contractuales que de suspenderse generarían responsabilidades y costos adicionales para el gobierno, que se derivarían en el pago de intereses o de daños y perjuicios por incumplimiento de los contratos respectivos en materia de inversión pública, adquisiciones, arrendamientos, así como contrataciones de servicios que se hayan celebrado por varios ejercicios fiscales.

El pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior.

Finalmente, se establece que en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se encontraren aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o únicamente este último, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión tendrán la responsabilidad de convocar al Congreso, o en su caso a la Cámara de Diputados, a la celebración de un periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el día dos de enero del ejercicio fiscal respectivo, a fin de que se lleve a cabo la aprobación respectiva.

### **Proyectos de inversión multianuales**

En esta materia, la iniciativa propone que la H. Cámara de Diputados tenga facultades expresas constitucionales para aprobar programas y proyectos de

inversión en infraestructura que incluyan varios ejercicios fiscales, mismos que tendrán garantizadas las asignaciones de recursos presupuestarios para que finalicen su realización.

Es importante señalar que la ley reglamentaria que expida el Congreso en esta materia, deberá prever las disposiciones que regulen la aprobación, modificación o cancelación de los programas y proyectos de inversión.

Esta adición al texto constitucional se traduciría en un beneficio concreto para el desarrollo del país y en una mayor certidumbre del ejercicio de la inversión pública.

Conforme a las consideraciones expuestas anteriormente y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de

## **Decreto**

**Artículo Unico.-** Se adicionan los párrafos tercero a sexto, pasando los actuales párrafos tercero a séptimo a ser los párrafos séptimo a décimo primero, de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 74. (...)**

**I.- a III.- (...)**

**IV.- (...)**

**(...)**

Si al inicio del año no estuviere aprobada la Ley de Ingresos de la Federación, continuará vigente aquélla aprobada para el año anterior, en

tanto el Congreso de la Unión apruebe la ley para el año correspondiente. En tanto se apruebe dicha ley, la recaudación de ingresos se realizará conforme a las contribuciones establecidas en las leyes.

Si al inicio del año no estuviere aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, continuará vigente aquél aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios, en tanto se apruebe el Presupuesto para el año correspondiente. Los gastos de carácter obligatorio son aquellos previstos en el Presupuesto de Egresos para cubrir lo siguiente:

- a) Las erogaciones determinadas en cantidad específica, porcentajes o fórmulas en las leyes respectivas;
- b) El gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta por el porcentaje que determine la ley reglamentaria;
- c) Las remuneraciones de los servidores públicos;
- d) Las obligaciones contractuales, el pago de la deuda pública y los adeudos de ejercicios anteriores, en los términos y condiciones que establezca la ley reglamentaria.

En caso de que la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación no se encontraren aprobados al inicio del ejercicio fiscal, la Comisión Permanente deberá convocar al Congreso, o en su caso a la Cámara de Diputados, a un periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el día 2 de enero, a efecto de que se aprueben la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o en su caso este último.

La Cámara de Diputados podrá aprobar programas y proyectos de inversión en infraestructura que comprendan varios ejercicios fiscales; las asignaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes

Presupuestos de Egresos. Dichas autorizaciones, así como la modificación o cancelación de programas y proyectos de inversión, se llevarán a cabo conforme a lo previsto en la ley reglamentaria.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

**V.- a VIII.- (...)**

#### **Transitorios**

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

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

Ciudad de México, Distrito Federal, a veintitrés de abril del dos mil cuatro.

Dip. Guillermo Huízar Carranza (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público. Abril 22 de 2004.)

**Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1484, martes 27 de  
abril de 2004**

**DEL CONGRESO DE QUERETARO, QUE ADICIONA UN PARRAFO SEGUNDO AL  
ARTICULO 88 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS**

Santiago de Querétaro, Qro., a 1 de abril de 2004.

**Dip. Juan de Dios Castro Lozano**

**Presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión**

**Presente**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27, fracciones V y XII, y 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en sesión extraordinaria de la Legislatura celebrada el 25 de marzo de 2004 se ordenó remitirles el acuerdo por el que se remite al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos iniciativa de Ley que adiciona un párrafo segundo al artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos constitucionales y legales correspondientes.

Sin otro particular, le reiteramos nuestro respeto institucional.

Atentamente

LIV Legislatura del Estado de Querétaro

Comisión Permanente

Dip. Angel Rojas Angeles (rúbrica)

Presidente

Dip. María Cristina Morales Domínguez (rúbrica)

Primera Secretaria

**La Quincuagésima Cuarta Legislatura del estado de Querétaro, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 40 y 41, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, y**

### **Considerando**

1°. Que existen ideas e instituciones cuyos principios, a pesar de su antigüedad, siguen vigentes e incluso han cobrado mayor fuerza que en la época de su surgimiento. Como un sencillo y poderoso ejemplo podemos citar la institución de la democracia, principio rector en la mayoría de los países del mundo y que proviene de la antigua Grecia. Hoy la democracia, si no un sistema perfecto, sí es, al menos socialmente, un derecho y un privilegio de miles y millones de personas. Así, avanzando en el tiempo, Carlos Secondat propone otro principio, la división de poderes, y sienta las bases para que "el poder limite al poder", situación que en la actualidad está más vigente que nunca y que incluso hace la diferencia entre los países industrializados y los subdesarrollados.

2°. Que, por lo anterior, es importante reafirmar que en el orden de las ideas, el tiempo no las deroga por sí mismas, ni las pone en desuso, sino que es la razón de las mismas la que las hace perdurar o desvanecerse en el recuerdo de lo que fue más que nada una tendencia. Gran parte de los principios, ideas, tendencias y pensamientos se encuentran expresados en las leyes, como una manera de que generen consecuencias jurídicas, y sean observadas por la sociedad y por los gobernantes, para instituir nuevas vías para el desarrollo económico, social, político y cultural y en general para dar los lineamientos que habrán de marcar el actuar del Estado.

3°. Que por eso, la tarea legislativa debe ser tan dinámica, partiendo de una fundamentación clara, aunque de hecho existen una serie de disposiciones, incluso de la más alta jerarquía, que son tan sólo rezagos del tiempo, de



principios, de temores, de prevenciones e incluso de tecnología ya superados en la actualidad.

4°. Que en este caso se encuentra el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos orígenes válidos han sido superados por el tiempo. Dicho artículo precisa: *"El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso"*.

5°. Que esta disposición viene siendo conservada desde la Constitución Política de la monarquía española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, en cuyo artículo 172 se prohibía al rey ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes; y si lo hiciera, se entendería su abdicación a la Corona.

6°. Que posteriormente, el artículo 141 del Decreto para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, establecía que ningún individuo de esta corporación (refiriéndose al Supremo Gobierno), podría pasar ni aun una noche fuera del lugar destinado para su residencia, sin que el Congreso le concediera expresamente su permiso.

7°. Que asimismo, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, restringía al emperador para abandonar el país e incluso casarse, siempre que no contara con el consentimiento de la Junta Nacional o el Cuerpo Legislativo.

8°. Que ya en 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos señalaba entre las restricciones de las facultades del Presidente, la de salir del territorio de la República durante su encargo sin permiso del Congreso, y de hecho extendía esta prohibición relativa a un año después del término de su mandato. Situación similar señalaba el artículo 18, fracción IV, de la cuarta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana y el artículo 96, fracción II, del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842.

9°. Que por su parte, el artículo 84 de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857 decía lo siguiente: "El Presidente no puede separarse del lugar de residencia de los Poderes Federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso y, en su receso, por la Diputación Permanente". Esta disposición fue objeto de una reforma en 1904, que incluía la prohibición al vicepresidente, para que dicha figura volviera a desaparecer de este precepto el 29 de septiembre de 1916.

10°. Que hemos pasado de prohibiciones absolutas a relativas, así como hemos pasado de 1812 al año 2004, casi dos siglos. Los avances en materia de comunicaciones y medios de transporte han sido espectaculares y han dado acceso a situaciones difícilmente soñadas, en un mundo donde la tecnología y su desarrollo hacen obsoletas innovaciones a meses de su descubrimiento. Por estas razones, el artículo constitucional de referencia vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha venido perdiendo sentido, e incluso ha venido a politizarse, ocupando de hecho tiempo importante de los miembros del Congreso, asuntos tan sencillos y elementales dentro de la función presidencial como las giras al extranjero, incluidas las visitas oficiales. Sin embargo y dado que el Poder Ejecutivo recae en una sola persona, no se pretende en esta exposición de motivos ignorar la importancia de que en momentos de trascendencia para la estabilidad del país, el Congreso de la Unión pueda prohibir al Presidente de la República el ausentarse del mismo.

11°. Que dicha reforma se propone en una etapa política competitiva a nivel nacional, por lo que dista mucho de tener dedicatoria, favorecer a partido o persona alguna y sin encontrar adecuaciones legales en nuestra Constitución Federal que faciliten tanto el trabajo del Ejecutivo, así como a la vez alivianen la carga de la Legislatura federal que hoy goza no sólo de *jure* sino de *facto*, con una jerarquía de igual rango que la del Ejecutivo.

**12°.** Que con esta propuesta, el Congreso del estado también coopera, en uso de nuestra facultad constitucional, en el nuevo marco legal, desde su cúspide, proponiendo mejores leyes a favor de todos los mexicanos.

Por lo anterior, esta Quincuagésima Cuarta Legislatura del estado de Querétaro expide el presente

**Acuerdo por el que se remite al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos iniciativa de ley que adiciona un párrafo segundo al artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**ARTICULO UNICO.-** La Quincuagésima Cuarta Legislatura del estado de Querétaro, en ejercicio de la facultad que le confiere lo dispuesto en el artículo 73, fracción III, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, remite al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos iniciativa de Ley para quedar en los siguientes términos:

**"Ley que adiciona un párrafo segundo al artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".**

**"Artículo Unico.-** Se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregando un segundo párrafo, para quedar como sigue:

**Artículo 88.-** El Presidente...

Dicho permiso sólo podrá ser negado en caso de invasión, que existan circunstancias que alteren de manera grave la paz pública o de cualquier otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

**Transitorios**

**Artículo Primero.-** La presente ley entrará en vigor el 1 de septiembre del año 2006.

**Artículo Segundo.-** Al entrar en vigor la presente ley, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales aplicables en la materia."

## **TRANSITORIOS**

**Primero.-** Este acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por el pleno de la LIV Legislatura del estado de Querétaro.

**Segundo.-** Remítase el presente acuerdo al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos constitucionales y legales correspondientes.

Dado en el Salón de Sesiones "Constituyentes de 1916-1917", Recinto Oficial del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, a 25 de marzo de 2004.

Atentamente

LIV Legislatura del Estado de Querétaro

Comisión Permanente

Dip. Angel Rojas Angeles (rúbrica)

Presidente

Dip. María Cristina Morales Domínguez

(rúbrica)

Primera Secretaria

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1484-I, martes 27 de abril de 2004

## QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSE ANTONIO DE LA VEGA ASMITIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado a la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General, somete a la consideración de este órgano la presente iniciativa de ley, a efecto de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en esta materia; lo anterior, conforme a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

I.- En los últimos años, en nuestro país, ha sido evidente el interés por el asunto de los derechos humanos; expresamente, el Presidente Vicente Fox manifestó desde el inicio de su administración, que el respeto y la protección de los derechos humanos serían prioridad en su gobierno. Al efecto, se han creado dos subsecretarías, la Subsecretaría de Relaciones Exteriores para los Derechos Humanos y la Democracia y la Subsecretaría dependiente de Gobernación sobre Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos; instalándose además una Comisión de Política Gubernamental en esta materia. Asimismo, México ha ratificado una serie de instrumentos internacionales sobre el particular y recibido la visita de relatores de Naciones Unidas en materia diversas: vivienda adecuada, independencia de jueces y abogados, desplazados internos, migrantes, del grupo de trabajo sobre

detenciones arbitrarias y del comité contra la tortura, así como sobre derechos de la mujer, entre otros.

Hay que recordar que la CNDH fue creada por decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1990, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; esa entidad sería la encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones que consagran los derechos humanos en nuestro país; casi diez años después, primero la Cámara de Diputados -el 1 de junio de 1999- y después la Cámara de Senadores -el 8 del mismo mes y año- aprobarían el decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía a dicho órgano.

A los anteriores logros es posible, no obstante, añadir una serie de previsiones que vendrían a fortalecer sustancialmente la capacidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para cumplir con su cometido; a reserva de verlo de manera más detallada, la presente iniciativa prevé que la CNDH pueda:

Presentar iniciativas de ley en materias estrictamente vinculadas con el marco jurídico de protección a los derechos humanos;

Promover una cultura a favor de los derechos humanos y del cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia;

Hacer comparecer a funcionarios y servidores públicos para fines exclusivos de su competencia, y

Adicionalmente, y como una medida de control respecto de la actuación de este órgano, la iniciativa procura transparentar su gestión al establecer mecanismos para que se someta a una efectiva rendición de cuentas; así, se propone:

Dar al Senado la facultad de exigir a la CNDH información sobre los asuntos de su competencia, y

Establecer en la legislación la exigencia de que los informes periódicos de la CNDH incluyan invariablemente la relación de todas las quejas recibidas y las causas que las originaron.

Es preciso en este punto hacer una advertencia previa; la iniciativa no pretende coartar la independencia ni la autonomía de la Comisión; en todo momento, estamos conscientes de que la primera entraña una ausencia de vínculo jerárquico con cualquier autoridad o poder público; y la segunda, la autonomía, implica -como el texto constitucional lo señala- "autonomía de gestión y presupuestaria"; es decir, la facultad de gobierno de este órgano y su capacidad para decidir el alcance y contenido de sus actos de acuerdo a las normas que rigen su quehacer, así como la ausencia de injerencia de cualquier órgano de la administración pública o de los poderes Legislativo o Judicial. Conscientes pues de dicha circunstancias, la iniciativa pretende, al mismo tiempo que fortalecer a dicho órgano, transparentar el ejercicio de su función y examinar su actuación a la luz de las disposiciones legales que la rigen, sin influir en el contenido de sus actos.

## **II.- Las reformas constitucionales.**

Las propuestas de reforma a la Constitución General de la República se hacen consistir en lo siguiente:

1.- El artículo 71 se adiciona con una fracción IV en la cual se propone que la CNDH tenga la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión; este órgano tendría el derecho de iniciar leyes exclusivamente en materias vinculadas al tema de los derechos humanos. La CNDH ha seguido un proceso de transformación desde órgano jerárquicamente vinculado a la Secretaría de Gobernación hasta el organismo constitucional autónomo de nuestros días, con funciones plenas en la supervisión y vigilancia de la actividad gubernamental cuando ésta es susceptible de violar derechos humanos; en este dilatado proceso, como una consecuencia obvia, se generan necesidades de reformar las estructuras, órganos, procesos y normas que rigen su actividad. Resulta pertinente así, modificar el texto del artículo 71 de la Constitución Federal, para que la CNDH pueda formular aquellas iniciativas que reflejen los cambios útiles para que dicha entidad alcance la plena realización de los principios que alentaron su creación y estimulan su funcionamiento. Al otorgarle la facultad de iniciativa se pretende que dicho órgano -que cuenta con la capacidad técnica para la elaboración de soluciones y la

independencia política para que éstas sean neutrales y funcionales- realmente tenga la posibilidad de participar mediante la formación de iniciativas en el proceso legislativo.

Igualmente se modifica el segundo párrafo para que las iniciativas presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al igual que las presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los estados o sus diputaciones, pasen desde luego a la comisión que corresponda.

2.- El artículo 76 se adiciona con una fracción XI para que dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se contemple la posibilidad de solicitar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos información sobre los asuntos de su competencia; es importante que con pleno respeto a su autonomía e independencia, este órgano informe de sus actividades; la función que realiza es de suma importancia para garantizar el respeto a los derechos individuales de los gobernados, empero las condiciones en que se desarrolle esta labor es también importante; para ese fin la fracción X se reforma y la fracción XI se adiciona, pero su contenido es idéntico a la vigente fracción X y lo único que se hace es recorrerla para quedar en los siguientes términos: *"Las demás que la misma Constitución le atribuye"*.

### **III.- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

De este ordenamiento se reforman diversas disposiciones como se aprecia a continuación:

1.- El artículo 6 sufre modificaciones diversas:

a).- La fracción VII se modifica a efecto de prever que adicionalmente a la actual facultad para impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, la CNDH también deba "promover una cultura a favor de éstos y del cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia"; es decir, este tema de los derechos humanos, como otros más -pensemos en el de la corrupción-, requiere de una activa participación ciudadana y una verdadera transformación de la cultura de la simulación y la impune trasgresión al orden jurídico; para ese fin, no basta con sólo



observar las violaciones a los derechos humanos que desde el gobierno surjan, sino también, prevenir éstas, a través de la paulatina transformación de la mentalidad colectiva.

**b).-** La fracción VIII en la actualidad establece como atribución de la CNDH la de proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de ella redunden en una mejor protección de los derechos humanos; esta determinación se estima pertinente; empero, se considera también que para cumplir adecuadamente con ella, es necesario reforzar las facultades de este órgano, autorizándolo para que pueda solicitar información pública a estas mismas autoridades a fin de realizar estudios que busquen la mejoría en las condiciones de los derechos humanos. La publicidad es necesaria para constreñir a la autoridad respectiva a cumplir con este mandato, dado que la CNDH carece de facultades coercitivas.

**2.-** El artículo 48 se propone que sea modificado; el texto vigente previene que: *"La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, discrecionalmente determinará si son de entregarse o no"*; la prohibición anterior se considera excesiva; máxime que la expresión "discrecional" podría dar pie a que esta facultad se ejercitara de manera arbitraria; de ahí que se proponga que la CNDH estará obligada a entregar las pruebas con que cuente a la autoridad a la cual dirigió una recomendación o al particular que lo solicite y tenga relación con el asunto de que se trate. Agregándose la previsión, de conformidad a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 61, que en tratándose de la CNDH, ésta deberá establecer *"mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley"*, previsión que se reitera en el artículo cuarto transitorio que señala: *"Los sujetos obligados a los que se refiere el artículo 61 deberán publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la ley"*. En esa virtud el derecho de los particulares a solicitar información, deberá sujetarse a las disposiciones administrativas de carácter general dictadas por la propia Comisión al efecto.

3.- El artículo 51 se reforma y se agrega a la obligación del Presidente de la Comisión Nacional de publicar las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad, la de difundirlos. Ello, por cuanto que no obstante que dicha información es pública, ciertamente no es conocida por la ciudadanía en general dado que no es información que circule con asiduidad o profusión; de ahí que por estimarse de interés público y un paso en la construcción de una cultura de protección y defensa de los derechos humanos, es que se propone dicha medida.

4.- Por lo que atañe al artículo 53, se le adiciona un último párrafo; dicho ordinal se ocupa de regular los informes anuales del Presidente de la Comisión; si bien el numeral prevé que éstos deberán comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los efectos de la labor de conciliación; las investigaciones realizadas, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado, no menciona las causas posibles que originaron las quejas o denuncias; de ahí que se propone añadir esta previsión con la adición del siguiente párrafo: *"Invariablemente, los informes a que se refiere este artículo incluirán la relación de todas las quejas recibidas y las causas que las originaron"*.

IV.- Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, me permito someter a la consideración de esta H. Asamblea la presente iniciativa para adicionar y reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; lo anterior, conforme al siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Primero.-** Se adicionan, con una fracción IV el artículo 71 y con una fracción XI el artículo 76, y se reforma la fracción X del artículo 76; todos de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 71.-** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

...

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III.- A las Legislaturas de los estados, y

IV.- A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las materias vinculadas con el marco jurídico de protección a los derechos humanos.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los estados, por las diputaciones de los mismos **o por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

**Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado:

...

X.- **Solicitar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos información sobre asuntos de su competencia, y**

XI.- Las demás que la misma Constitución le atribuye.

**Artículo Segundo.-** Se adiciona con un último párrafo el artículo 53; y se reforman los artículos siguientes: 6, en su fracción VIII; 48 y 51; todos de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 6.-** ...

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos

humanos. Para los efectos de este párrafo, podrá solicitar información pública a estas mismas autoridades a fin de realizar estudios que busquen la mejoría en las condiciones de los derechos humanos;

...

**Artículo 48.-** La Comisión Nacional **estará obligada** a entregar las pruebas con que cuente a la autoridad a la cual dirigió una recomendación.

Tratándose de particulares que tengan relación con el asunto de que se trate, la petición se sujetará a las previsiones contenidas en las disposiciones internas emitidas de conformidad con la ley de la materia.

**Artículo 51.-** El Presidente de la Comisión Nacional deberá publicar **y difundir**, en su totalidad o en forma resumida, las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad de la Comisión Nacional. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deban comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso.

**Artículo 53.-** ...

Invariablemente, los informes a que se refiere este artículo incluirán la relación de todas las quejas recibidas y las causas que las originaron.

**Transitorio**

**Unico.-** Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, México, DF, a 27 de abril de 2004.

Dip. José Antonio Pablo de la Vega Asmitia