

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1484-I, martes  
27 de abril de 2004.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 122, BASE PRIMERA, FRACCION V, INCISO B), TERCER PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 67, FRACCION XII, DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL 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 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 b) tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 67 fracción XII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

#### **Exposición de Motivos**

La aprobación el pasado 15 de abril del dictamen propuesto por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refleja el gran interés de los legisladores en adecuar el marco constitucional vigente a efecto de propiciar una más adecuada y eficiente comunicación del Legislativo con el Ejecutivo en el proceso presupuestario.

No podemos soslayar la coincidencia, de los diversos grupos parlamentarios que conforman la Cámara de Diputados, en la necesidad de cambiar la fecha en que el

Poder Ejecutivo debe entregar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, así como en el establecimiento de una fecha para que los mismos sean aprobados por las cámaras.

La ampliación del plazo con el que cuenta el Legislativo para estudiar, y discutir las propuestas del Ejecutivo, así como el plazo para su eventual aprobación pretenden generar un mayor grado de certidumbre que se traduzca un adecuado desempeño de las variables económicas, en beneficio del interés nacional.

En congruencia con tal iniciativa, consideramos necesario modificar, en términos similares, la fecha establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para que el jefe de Gobierno presente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, toda vez que el proceso presupuestario del Distrito Federal está íntimamente vinculado al proceso presupuestario federal derivado de 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, por lo que en materia presupuestaria el monto de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, a diferencia de las demás entidades federativas, debe ser aprobado por el Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido en el artículo 122 base primera, fracción V, inciso b) segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quienes hemos tenido la oportunidad de participar en el análisis, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal hemos sido testigos del escenario de tensión, incluso desinformación, que se genera derivado de la cercanía del fin del proceso presupuestario con el término

de sesiones ordinarias y del propio ejercicio fiscal, lo que se traduce en normas fiscales con errores, deficiencias técnicas respecto a la sustentación financiera para su aplicación y cumplimiento, y vacíos legales susceptibles de ser impugnados por los particulares.

Por lo anterior, consideramos necesario modificar la fecha que la Constitución y el Estatuto de Gobierno otorgan al Jefe de Gobierno, para la elaboración y remisión de la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, debiéndola presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el 20 de septiembre para su análisis y discusión, y la Asamblea Legislativa, esto también es fundamental para lograr certidumbre, deberá concluir el proceso legislativo de aprobación, a más tardar el 30 de noviembre. Tratándose del caso en que el Jefe de Gobierno inicie su cargo, éste deberá enviar su proyecto presupuestal a más tardar el 20 de diciembre.

La presente propuesta de ajustar la fecha de discusión presupuestal en el Distrito Federal a los nuevos tiempos federales se traduciría en un mayor margen de tiempo de los legisladores capitalinos para examinar la documentación que sustenta el paquete fiscal local, en un marco de responsabilidad, disciplina y esfuerzo para lograr una asignación de los recursos públicos que refleje mejor las prioridades de los capitalinos, que a su vez contribuyan a consolidar las condiciones de estabilidad que se requieren para el sano desarrollo de la actividad económica y la reducción de la vulnerabilidad de las finanzas capitalinas.

Un aspecto no menos importante, es la posibilidad de ampliar y llevar a cabo un debate serio y técnicamente sustentado entre las distintas fuerzas políticas con representación en la Asamblea Legislativa que permita lograr acuerdos entre ellas, y, por ende, aprobar recursos acorde a las necesidades de la Ciudad, de una manera adecuada y oportuna.

Es evidente que la presente propuesta se suma a la exigencia de una discusión presupuestal seria, estudiada convenientemente y que responda a las

necesidades de una ciudad que requiere instrumentos de gobierno interior que garanticen el desarrollo integral del Distrito Federal en un marco de certidumbre y confianza.

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 b) tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 67 fracción XII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 122, base primera, fracción v, inciso b) tercer párrafo 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) ....

b) ...

...

La facultad de iniciativa .respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 20 de septiembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

c) a o)....

BASE SEGUNDA...

BASE TERCERA...

BASE CUARTA...

BASE QUINTA..."

**Artículo Segundo.** Se reforma la fracción XII del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

"Artículo 67 ....

I. a XI. ...

XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día 20 de septiembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá aprobar el Presupuesto de Egresos a más tardar el día 20 del mes de noviembre.

Cuando el Jefe de Gobierno cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 60, hará llegar a la Asamblea la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos a más tardar el 20 de diciembre.

XIII a XXX..."

### **Transitorios**

**Primero.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al 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 27 días del mes de abril de 2004.

Diputada Patricia Garduño Morales (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1484-I, martes  
27 de abril de 2004.

QUE ADICIONA UN PARRAFO NOVENO AL ARTICULO 4º DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA  
RECONOCER EL DERECHO A LA CULTURA, A CARGO DEL DIPUTADO INTI  
MUÑOZ SANTINI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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 la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente: iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo noveno y décimo al artículo 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Desde que México se inicia como un país independiente, uno de sus propósitos fundamentales consistió en conseguir la unidad nacional a través de la identidad nacional, esto es, el construir un Estado fuerte y unificado. Así, uno de los primeros decretos emitidos por Guadalupe Victoria, en el año de 1825, fue para constituir el Museo Mexicano, que contiene la Piedra de Sol, popularmente conocida como Calendario Azteca, y la Coatlicue; emitiendo también una ley que prohibía la salida de antigüedades, así como la protección de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

Ya en el periodo de la Reforma, quienes participaron en esta etapa histórica, además de políticos y militares, eran casi todos poetas y escritores; tal fue el caso

de Guillermo Prieto, Manuel Payno, Ignacio Manuel Altamirano, Vicente Riva Palacio, *El Nigromante*, y otros más, cuya preocupación fue concebir, tanto desde la política como desde las letras, un país próspero e independiente, bajo los principios de *patria, soberanía y territorio*, creando e impulsando instituciones culturales para desempeñar un papel predominante al respecto. Es por ello, y con la idea de que la educación civil era la base fundamental para lograr sus objetivos, que Melchor Ocampo sostuvo que *"la instrucción es la base de un pueblo a la vez que el medio más seguro de hacer imposibles los abusos del poder"*, estableciéndose así el Ministerio de Instrucción Pública y Cultos.

Durante el siglo XIX, fueron creadas las siguientes instituciones: en 1808, la junta de antigüedades preservó los hallazgos arqueológicos que promovió Carlos IV, años antes en el centro y sureste de Nueva España; en 1822, por instrucciones de Agustín de Iturbide, fue creado el Conservatorio de Historia Natural; la Constitución de 1824, estableció en el artículo 50 *"promover la ilustración asegurando por tiempo ilimitado los derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras"*; en 1844, se funda el Teatro Nacional, en el espacio que en la actualidad ocupa el Palacio de Bellas Artes.

En el año de 1865, durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, fueron creados: el Museo de Historia Natural, Arqueología e Historia, para concentrar las colecciones de arqueología, historia e historia natural, que hasta ese momento se encontraban reunidas en diversos gabinetes. Durante 1877, fue constituida la Sociedad Filarmónica, antecedente del Conservatorio Nacional.

Justo Sierra en el año de 1905, crea la Secretaría de Instrucción Pública, que reúne a las siguientes instituciones: Museo de Arqueología e Historia, Conservatorio Nacional, Escuela de de Arte Teatral, Escuela Nacional de Bellas Artes, Biblioteca Nacional e Inspección General de Monumentos.

Para los años veinte y treinta, como consecuencia de la Revolución Mexicana, se reconoce y ensalza el ser mexicano mediante la exaltación de elementos

simbólicos que tienen como referencia el pasado indio y el mestizaje como la esencia de la nación. Este nacionalismo revolucionario tuvo su expresión artística en el muralismo, la literatura, la música, y en general, en todas las manifestaciones culturales.

Una vez consolidados los gobiernos posrevolucionarios, surge el Estado benefactor y corporativo. La cultura es dirigida por las instituciones de la República; en los sindicatos, en las comunidades agrarias, en las instalaciones del Seguro Social, surgen centros sociales, casas del pueblo, centros de cultura para los trabajadores y campesinos o para el sector popular. En 1946, se crea el Instituto Nacional de Bellas Artes, y para el año de 1948, se crea el Instituto Nacional Indigenista. En esta etapa, la cultura es concebida como una extensión del bienestar social.

En el transcurso de los años cincuenta, sesenta y setenta, la ideología central de las manifestaciones culturales es la construcción del progreso. El nacionalismo se consolida y, al mismo tiempo, se aprecia la cultura universal. La educación y la cultura se conciben asociados, incluso ésta última es vista como un vehículo educativo, y como consecuencia de ello, se construye el subsector cultura en la administración pública federal, pues se define en los años sesenta el área cultural de la Secretaría de Educación Pública, al crearse la Subsecretaría de la Cultura.

Las manifestaciones culturales surgidas en la etapa del neoliberalismo corresponden a la globalización. El Estado abandona su papel de conductor cultural, privatizando la infraestructura cultural que vale la pena, y la que no, la deja hasta dejarla con deterioros irreversibles. Surgen empresas culturales de carácter privado, convirtiéndose la cultura en un negocio rentable, tanto para el Estado como para los particulares.

De los antecedentes expuestos, se advierte que las distintas etapas políticas, económicas y sociales por las que México ha atravesado, se caracterizan por haber tenido una política cultural definida en cada momento. Sin embargo, sigue

sin reconocerse aún, un derecho fundamental que debe ser incorporado en la Constitución: el derecho a la cultura.

Incluso, la administración del presidente Vicente Fox generó una serie de expectativas con el programa denominado *La cultura en tus manos* (Programa Nacional de Cultura 2001-2006), el cual está sustentado en la relación entre las instituciones culturales y la sociedad mediante la ciudadanización de la política cultural. Además, reconoce que *"En nuestra Constitución, el derecho a la cultura no tiene reconocimiento, ni se reconocen las facultades del Congreso de la Unión para dictar leyes de concurrencia en la materia entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios."*

*En lo relativo a reformas legales, deberá promoverse una reforma constitucional para garantizar el derecho de todo mexicano al acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, así como la promulgación de una Ley General de Cultura que establezca el marco para la formulación de las políticas culturales y la distribución de competencias en cada uno de sus principales campos de acción."*

Por otra parte, la evolución legislativa del derecho a la cultura tiene su origen y sustento en el ámbito internacional. Así, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, del 10 de diciembre de 1948, la *Carta de la Organización de Estados Americanos*, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el *Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales*, y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos y Protocolo de San Salvador*, dimensionan a este derecho como derecho humano y en lo que respecta al desarrollo institucional.

De la misma forma, y en el ámbito doméstico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3º, fracción V, regula el acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, ya que el Estado alentará el fortalecimiento y difusión de la cultura. Por lo que hace a los artículos 6 y 7, en forma expresa establecen el derecho a la cultura en lo concerniente a la producción intelectual, y

el párrafo noveno del 28 contiene la libre manifestación de las ideas, y que los derechos de autor no constituyen monopolios.

No obstante lo anterior, resulta insuficiente la regulación del derecho a la cultura en sus modalidades de acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, ya que en ninguno de los casos se está frente a un *derecho fundamental*, en donde la protección jurídica es más fuerte por tratarse de normas vinculantes, y que a su vez, garantizan derechos subjetivos definitivos a prestaciones, sino a *derechos programáticos*, que se fundamentan en un mero deber del Estado en otorgar ciertas prestaciones, ya que el ámbito mismo de las prestaciones culturales del Estado ha cambiado, al abrirse nuevos capítulos en los Tratados de Libre Comercio; con medidas específicas para defender la creación cultural, el patrimonio histórico, los bienes tangibles e intangibles en la nueva economía y sociedad globalizadas.

Por ello, este proyecto de decreto tiene la finalidad de regular el derecho a la cultura como un derecho fundamental, para que deje de ser caracterizado como un derecho difuso, entendiéndose como tal, aquel que pertenece a todos y cada uno de los que conforman una colectividad, que se particulariza en torno de un bien, y que al ser lesionado, carece de vías de tutela o protección por falta de interés jurídico del colectivo para hacer valer el interés particular.

Ahora bien, la pertinencia de adicionar el artículo 4º y no el 3º, ambos de la Ley Fundamental, estriba en que el *derecho a la educación*, contenido en el segundo numeral mencionado, es una garantía social, referida a las materias laboral y agraria, y el *derecho a la cultura* es un derecho difuso, esto es, que se integrarían en un solo precepto constitucional una obligación del Estado y un derecho subjetivo público. La tendencia de nuestra Constitución, es agrupar en el artículo 4º todos aquellos derechos difusos, colectivos y de tercera generación, tal y como sucede con el derecho a la salud, la vivienda, a un medio ambiente sano y los derechos de los niños y las niñas.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente **proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar de la siguiente forma:

**ARTÍCULO UNICO.-** Se **ADICIONA** un párrafo noveno al artículo 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4**

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

**Toda persona tiene derecho a la cultura y a la creación cultural. El Estado garantizará, protegerá, respetará y promoverá ese derecho, atendiendo a la diversidad cultural prevista en el artículo 2º de la Constitución y con pleno respeto a la libertad creativa. El Estado garantizará que las personas gocen de libertad y medios para la creación, difusión, desarrollo y conocimiento de la cultura.**

**Los medios de comunicación masiva participarán en la producción y difusión de la cultura, y por su parte, el Estado impedirá la destrucción o pérdida de bienes**

culturales tangibles o intangibles; la ley establecerá los términos y modalidades de las obligaciones contenidas en este párrafo.

## **ARTÍCULOS 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 27 días del mes de abril del año dos mil cuatro.

Dip. Inti Muñoz Santini (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1484-I, martes  
27 de abril de 2004.

QUE ADICIONA LOS ARTICULOS 10 Y 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESUS  
MORALES FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los diputados del sector agrario del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura, 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, someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto, consistente en una adición, *in fine*, del artículo 10 y aumentar la fracción XXIX M del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la expedición de una ley que reglamente y regule las actividades pirotécnicas en todo el país, solicitando, señor Presidente, que se inserte en el Diario de los Debates, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

No existe festejo religioso, profano, de valor cívico o festivo que el pueblo no celebre con emotividad y alegría, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, y que las manifieste con luces multicolores. Así, los juegos pirotécnicos y fuegos artificiales cobran esplendor, curiosidad y entretenimiento, constituyendo nuestra identidad real y cultural, demostrando ingenio y creatividad.

La actividad artesanal de la pirotecnia es lícita y honesta. Se ajusta al artículo 5º constitucional, pues en el ejercicio de esta libertad no se ofenden los derechos de la sociedad, por lo que a los artesanos se deben garantizar seguridad, certeza jurídica y protección, a productores, transportistas, almacenadores y

comercializadores pirotécnicos, para que no sigan siendo extorsionados y agredidos por autoridades de los tres niveles de gobierno.

Los reclamos constantes y generalizados que nos hacen individualmente y a través de las organizaciones de los artesanos pirotécnicos, que suman más de 50 mil diseminados por el país, son en el sentido de no seguir enfrentando los riesgos de la clandestinidad, con motivo del ejercicio de su ocupación habitual, carente de un marco jurídico regulador que norme la expedición de permisos para la producción, el transporte y la compraventa de juegos pirotécnicos.

La regulación jurídica en el campo de la pirotecnia debe contener con toda claridad y sencillez las reglas y los preceptos por observar, toda vez que la pirotecnia como actividad humana y económica en nuestra sociedad también cambia y evoluciona.

Actualmente, para gestionar y obtener un permiso, la Secretaría de la Defensa Nacional se vale de disposiciones "complementarias" que ni siquiera se relacionan con los "bandos de policía y buen gobierno municipal", acuerdos administrativos, circulares o disposiciones de otras secretarías de Estado afines al ambiente, la protección civil o la procuración de justicia.

La Secretaría de la Defensa Nacional otorga o deniega un permiso con base en la inspección que realiza personal militar, lo que le permite disponer de amplia discrecionalidad, que puede variar por razón de la subjetividad de la decisión y la convierte muchas veces en arbitrariedad, poniendo al gobernado o particular en estado de incertidumbre e indefinición.

Los criterios empleados por la Sedena son poco precisos, ya que el otorgamiento de las autorizaciones, aun cubriendo los mismos requisitos y condiciones, pueden variar diametralmente.

El acto legislativo, desde el punto de vista material, es el que crea una situación jurídica general, impersonal y objetiva. Así, entendido el acto legislativo, puede

expresarse mediante la ley o el reglamento, pues ambos consignan una situación como la descrita, con la diferencia de que el reglamento hace referencia a una ley y es expedido por el Poder Ejecutivo.

Los actos propiamente legislativos suelen clasificarse en leyes orgánicas, leyes reglamentarias y leyes ordinarias. Las dos primeras tienen por objeto poner los medios para que pueda funcionar un precepto de la Constitución, en tanto que las ordinarias son simplemente el resultado de una actividad autorizada por la Constitución, en ejercicio de sus respectivas facultades, leyes que no son reglamentarias por no hacer referencia a normas concretas de la Constitución, menos aun reglamentos, que son exclusivas del Presidente de la República y que suponen siempre una ley del Congreso.

En este marco conceptual general, es pertinente apuntar que la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos se trata de una ley reglamentaria, en correspondencia con la garantía individual que consagra el artículo 10 constitucional.

El contenido de este precepto, en su texto, es específico, limitativo, no enunciativo y se circunscribe en su concepción y normatividad a la posesión y portación de armas, tratándose de dos figuras diferentes.

Luego entonces, hipotéticamente es inconcebible desde el punto de vista material elaborar acto legislativo alguno que cree una situación jurídica general, impersonal y objetiva que pudiera denominarse Ley Federal sobre Pirotecnia que reglamentara la actividad artesanal pirotécnica de más de 50 mil artesanos que hay en el país.

La viabilidad de la ley reglamentaria que se comenta es posible sólo con una adición al precepto constitucional en su parte final, alusiva a la reglamentación de la pirotecnia, entendida como el arte que trata de todo género de invenciones de fuego para diversión y festejo, y como ocupación habitual de artesanos.

Ahora bien, la adición por insertar en el texto constitucional a que hago mención, mediante una técnica legislativa apropiada, de ilación, coherencia y continuidad cuantitativa y cualitativamente del texto, que es lo que debe caracterizar al discurso constitucional, propongo a esta soberanía la aprobación de una adición al artículo 10 constitucional, considerando la pirotecnia una actividad conexas con las armas de fuego, con los explosivos, pólvora, etcétera, como materia prima para esta actividad lícita, de la que viven miles de compatriotas mexicanos.

En referencia a la caracterización de una ley ordinaria, que es simplemente el resultado de una actividad autorizada por la Constitución cuyas facultades de manera taxativa contiene el artículo 73 constitucional, propongo agregar la fracción XXIX M para expedir una ley ordinaria que regule en todo el país las actividades sobre pirotecnia, permisos, licencias, transporte, comercialización, etcétera, para quedar como sigue:

**Artículo Unico.** Se adiciona el artículo 10, *in fine*, y se aumenta la fracción XXIX M del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 10.**

**Se creará una ley federal que regule la pirotecnia, concebida como el arte que persigue todo género de invenciones de fuego para diversión y festejo, ancestralmente arraigada en el pueblo. Esta regulación obedece a que se trata de una actividad conexas a la referida en el texto de este artículo.**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad...

XXIX M. Para legislar en materia de pirotecnia, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como para la organización y autorización para el trabajo de los artesanos pirotécnicos del país.

**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, a 27 de abril de 2004.

Dip. Jesús Morales Flores (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1484-II,  
martes 27 de abril de 2004.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 27, 73, 94, 97, 100, 101, 105,  
110 Y 116 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS, PARA FORTALECER EL PODER JUDICIAL, A CARGO DE LA  
DIPUTADA ROCIO SANCHEZ PEREZ, INTEGRANTE DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRD**

La que suscribe, diputada federal Rocío Sánchez Pérez, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estado 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 Estado Unidos Mexicanos, presento ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 27, 73, 94, 97, 100, 101, 05, 110 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer al Poder Judicial, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El fortalecimiento, autonomía e independencia del Poder Judicial y los sistemas de administración de justicia (en los ámbitos federal y local) son clave para consolidar una transición hacia la democracia. Sin ellos, las premisas básicas de ésta carecerán de toda realidad. No habrá medios para exigir el cumplimiento del postulado de que las y los ciudadanos gozan de iguales derechos, pues la igualdad ante la ley no podría llevarse a la práctica. Tampoco habrá forma de exigir la subordinación del poder político a la soberanía popular, pues no existirán mecanismos para sancionar las transgresiones al Estado de derecho, ni para

defender y proteger el derecho de petición de cuentas y la obligación de los gobernantes a rendirlas.

La exigencia de fortalecimiento del Poder Judicial está dada por los cambios políticos, económicos, sociales y culturales que ha experimentado el país. El desarrollo económico, la estabilidad democrática, la vigencia del Estado de derecho y la garantía de los derechos humanos dependerán cada día más, como nunca antes en nuestra historia, de las resoluciones judiciales. Las decisiones de los jueces gravitarán cada vez más en la construcción de un orden social, más o menos igualitario.

Mientras el Estado avasalló la actividad social, el Ejecutivo y sus agencias fueron los foros más importantes donde hacer radicar las expectativas de movilidad social, de modificación del orden existente y de resolución de disputas. En la medida en que disminuye el rol interventor y benefactor del Estado los principales conflictos sociales ya no van necesariamente a las oficinas políticas para su resolución. Muchos de los más importantes conflictos que surgen hoy no terminan tanto como requerimientos al gobierno en demanda de programas asistenciales específicos. Los actores se confrontan unos a otros en el mercado por la distribución de los beneficios sociales y recurren con más frecuencia a los tribunales para que regulen dicho mercado, para que hagan efectivas las reglas del mismo, o resuelvan las disputas que el mercado nunca resolverá.

El desarrollo económico, la estabilidad democrática, la vigencia del Estado de derecho y la garantía de los derechos humanos dependerán cada día más de las decisiones que se tomen desde la Judicatura. Las determinaciones judiciales gravitarán como nunca antes en la constitución de un orden social, más o menos justo, dependiendo de la eficacia de su actuación.

Es indudable, por tanto, que sólo poderes judiciales autónomos, a nivel federal y en las entidades federativas, podrán hacer efectiva la existencia de un verdadero Estado de derecho y hacer que se respeten a cabalidad las limitaciones externas e

internas del poder que se consagran tanto en la Constitución General de la República como en las constituciones particulares, reduciendo los excesos de autoridades federales y locales y sus efectos negativos sobre la legitimidad del sistema político como un todo. Únicamente sistemas de administración de justicia independientes y eficaces estarán en capacidad de proteger las libertades y derechos individuales y colectivos, y al asegurar la subordinación del poder político al imperio de la ley, que el ejercicio del poder sea percibido por los ciudadanos como legítimo.

En esta línea, la iniciativa que se somete a consideración de esta Soberanía, propone el fortalecimiento de los órganos de administración de justicia a través del desarrollo de tres ejes fundamentales. A través del primer eje se pretende consolidar la autonomía presupuestaria del Poder Judicial de la Federación, al proponer que en el mismo texto de la Constitución General de la República se le asigne un porcentaje mínimo del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El segundo eje persigue alcanzar la Unicidad Jurisdiccional, al incorporar los tribunales en materia agraria, laboral y de lo contencioso administrativo, del ámbito federal, al Poder Judicial de la Federación.

En tanto que el tercero tiene por objeto garantizar independencia y autonomía funcional y financiera a los Poderes Judiciales de las entidades federativas desde el mismo texto de la Constitución General de la República.

**a) Previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial de la Federación.**

La iniciativa de reforma propone la creación de una previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial de la Federación, como un apartado presupuestario mínimo permanente que deberá ser incluido anualmente en las Leyes de Presupuesto. Se asemeja al llamado situado judicial o apartado judicial propuesto en los foros internacionales, y que en América se inició con la creación

por parte de la República de Costa Rica de un situado que comprende el seis por ciento de su presupuesto nacional.

La creación de una previsión constitucional presupuestaria destinada al Judicial tiene como virtud la de establecer un ingreso mínimo, en relación con el presupuesto nacional, que debe ser invariablemente destinado a la rama judicial. Por ende, asegura un monto suficiente de recursos financieros para que el Poder Judicial de la Federación responda a la demanda social de justicia; logre sufragar sin deficiencias los gastos de funcionamiento ordinario de la administración de justicia; mejore la calidad de la justicia como producto institucional, mediante programas de inversión y de modernización judiciales; y, en general, para dignificar la función jurisdiccional del Estado.

Asimismo, la instauración de una previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial coadyuvaría a la racionalización de la administración judicial en la búsqueda de niveles superiores de eficiencia institucional, ya que mejora la vinculación entre los procesos de planificación y de presupuesto. Con ello se evitan las contradicciones frecuentes entre las solicitudes presupuestarias de los órganos del poder judicial con las asignaciones finales de recursos financieros, que resultan de los recortes indiscriminados, bajo una racionalidad ajena a los requerimientos de la demanda social de justicia.

De esta manera, la autonomía económico financiera se lograría principalmente otorgando la función presupuestaria al Poder Judicial, en sus dos componentes: ingresos y egresos. Dicha autonomía impide la influencia indebida sobre la función jurisdiccional, y permite garantizar los recursos económicos suficientes y permanentes, para que la actividad judicial alcance los niveles de calidad exigidos y para que la justicia impartida pueda ser considerada como tal.

La autonomía presupuestaria implica la existencia de ingresos estables, previamente determinados, y que la formulación presupuestaria le corresponden con exclusividad a los órganos del Poder Judicial: la Suprema Corte de Justicia y

el Consejo de la Judicatura. Ello significa que dichos órganos puedan disponer de recursos suficientes para destinarlos libremente al cumplimiento de las políticas judiciales.

Pero la autonomía presupuestaria no es la disponibilidad arbitraria de recursos económicos, por el contrario, la autonomía del presupuesto judicial implica la racionalización del gasto vinculado a la mejora, modernización y reforma del sistema judicial, mediante de un proceso de planificación del desarrollo auto-sostenido del Poder Judicial. Así, la autonomía presupuestaria se convierte en un instrumento útil para el incremento de la eficiencia y la eficacia judiciales.

Igualmente, la autonomía del presupuesto judicial consiste en la libre autogestión de los órganos del Poder Judicial, autonomía que no impide la supervisión de los órganos externos facultados por la Constitución y las leyes para efectuar el control presupuestario del Estado.

En el proyecto de reforma, la previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial de la Federación se fija en un mínimo de 2.5% del Gasto Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación, que aun cuando sigue siendo un porcentaje moderado con respecto a las exigencias sociales de justicia, indudablemente que implicará un progreso significativo en la materia. En cuanto que en los últimos diez años, de 1990 al 2001, la participación de la rama judicial en el Gasto Programable pagado se ha situado entre el 0.39% y 1.48%, según datos proporcionados por el centro de estudios de las finanzas públicas dependiente de la Honorable Cámara de Diputados.

Sin un situado presupuestario mínimo, cada año se somete al Poder Judicial a la incertidumbre de verse afectado por disminuciones que pondrían en riesgo el funcionamiento y crecimiento de la justicia federal mexicana. Sólo el establecimiento de la previsión de un apartado judicial en el Presupuesto de Egresos de la Federación, garantizará la continuidad y consolidación de los procesos de fortalecimiento institucional del Poder Judicial, el aumento real en la

atención de la demanda social de justicia, y el incremento de la calidad de los productos judiciales.

Por otra parte, en la Iniciativa también se plantea reformar el párrafo décimo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ubicarlo ahora como párrafo décimo primero de ese precepto legal, y ratificar en su nueva redacción que corresponde exclusivamente a los órganos competentes del Poder Judicial la elaboración de su proyecto de presupuesto, el cual será remitido a los poderes previstos por la Constitución para su aprobación, sin que el Poder Ejecutivo pueda modificarlo: pero además se agrega que cuando circunstancias extraordinarias y graves justifiquen la disminución del Presupuesto de Egresos de la Federación, corresponderá al mismo Poder Judicial, en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinar el monto y las partidas en que se reducirá su propio presupuesto.

Dotar de autonomía presupuestaria al poder judicial, es una oportunidad que debe ser aprovechada en este momento para lograr una mejor vinculación del proceso presupuestario con el de planificación del desarrollo judicial, que permita sistematizarlos y racionalizarlos como funciones de apoyo estratégico a la formación de las políticas judiciales.

**b) Incorporación de los tribunales en materia agraria, laboral y de lo contencioso administrativo al Poder Judicial de la Federación.**

Hasta la fecha, en el ámbito federal, el sistema jurisdiccional mexicano se compone también de diferentes tribunales no judiciales, que a pesar de que materialmente dirimen controversias, formalmente no pertenecen al Poder Judicial, tales como el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Agrarios, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otros.

Indudablemente que esta situación disminuye la capacidad del Poder Judicial de la Federación como poder responsable de la potestad jurisdiccional y solución de las controversias. Por ello se plantea el establecimiento de la unidad judicial, en el entendido de que todo el orden jurídico se enlace en un solo poder, que no se distribuyan en diversas instituciones y que se pierdan en una complejidad administrativa las competencias de legalidad, de anulación, o incluso de jurisdicción.

A través de la incorporación de los tribunales en materia agraria, contencioso-administrativo y laboral, se evitarían duplicidades y disfuncionalidades en el ejercicio de la potestad jurisdiccional encomendado al Poder Judicial. No se violentarían o cuestionarían los principios de independencia, unidad y exclusividad de jurisdicción, que requiere el Poder Judicial para desarrollarse en un verdadero estado de derecho, pues la resolución de controversias sería exclusiva de este Poder.

Del mismo modo, con esta reforma el Consejo de la Judicatura Federal, sería el único responsable de la vigilancia y disciplina de los juzgadores y del servicio de carrera judicial.

Como consecuencia, se propone reformar el artículo 27 a efecto de establecer que los tribunales responsables de la administración de la justicia agraria pertenezcan al Poder Judicial de la Federación.

Mientras que en el artículo 94 constitucional reformado, se establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en los Tribunales en materia agraria, laboral y de lo Contencioso-Administrativo, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

c) Garantizar independencia y autonomía funcional y financiera a los Poderes Judiciales de las entidades federativas desde el mismo texto de la Constitución General de la República.

Se proponen dos adiciones a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se consideran indispensables e imprescindibles para otorgar independencia y autonomía funcional y financiera al Poder Judicial de las entidades federativas, y que indiscutiblemente serán definitorias para dar eficiencia a los sistemas locales de administración de justicia y hacerlos accesibles a la sociedad en su conjunto. Con la primera adición se reconocería plena autonomía presupuestaria al Poder Judicial de los estados, al garantizarles en el mismo texto de la Constitución General de la República la asignación de un porcentaje mínimo del presupuesto de egresos en cada entidad federativa, que ejercería con absoluta independencia. Con la segunda adición, se aseguraría la independencia funcional de las judicaturas locales: las atribuciones administrativas, incluyendo las presupuestarias, del Poder Judicial de los estados por disposición expresa de nuestra Carta Magna se asignarían a consejos de judicatura locales; órganos que además serían responsables de velar por la independencia de los jueces y magistrados y de aplicar los principios relativos a la carrera judicial.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987, que incorporó la fracción III al artículo 116, ha tenido la trascendencia de elevar a jerarquía de disposición de la Constitución General las bases para la organización y funcionamiento del Poder Judicial en las entidades federativas, formalizando los lineamientos mínimos para garantizar la independencia e inamovilidad judicial de la magistratura de los estados.

Con la posterior reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 (al sentarse nuevas bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial en las entidades federativas, preverse la existencia de miembros de consejos de la judicatura locales en el párrafo tercero del artículo 108 y suprimirse

el párrafo quinto de la entonces fracción III del artículo 116 que atribuía al tribunal superior de cada estado la facultad de nombramiento de los jueces locales inferiores) se abrió la posibilidad, sin bien voluntaria, de que las entidades federativas adoptaran la figura de los consejos de la Judicatura.

Empero, a siete años de esta reforma legal sólo en quince estados de la Unión existen consejos de la Judicatura y no todos ellos son homogéneos, ni todos están provistos de dispositivos suficientes para asegurar la independencia, autonomía y eficacia de la función judicial en sus respectivos ámbitos. Con la consecuencia negativa de que los ejecutivos locales siguen interviniendo e influyendo de manera definitiva en el nombramiento, remoción, tiempo de permanencia, composición y el número de los miembros de las judicaturas estatales.

Corresponde pues reforzar y garantizar los principios de independencia y autonomía funcional y financiera del Poder Judicial de los estados desde la misma Constitución General de la República, aprovechando su doble aspecto de ley fundamental del estado federal y de estatuto nacional común a los estados que lo integran, mediante otra reforma a la fracción III del artículo 116, cuyos distintos dispositivos quedarían ordenados en tres incisos. En el inciso a) se reiterarían las bases para la organización y funcionamiento del Poder Judicial en las entidades federativas que ahora conforman el contenido total de la fracción III; en el inciso b) se establecerían los lineamientos para consolidar su autonomía presupuestaria y la asignación de un porcentaje mínimo del presupuesto de egresos de cada estado en su favor, como previsión presupuestaria constitucional; y en el inciso c) se regularía la creación obligatoria de consejos de la Judicatura en todas las entidades federativas, como órganos del propio Poder Judicial local, absolutamente independientes de los ejecutivos locales, responsables y competentes para velar por la independencia de los jueces y magistrados y de aplicar los principios relativos a la carrera judicial.

### **c.1 Autonomía presupuestaria para los Poderes Judiciales de los estados.**

Una de las condiciones que internacionalmente se reconocen como imprescindibles para garantizar la independencia judicial es la autonomía económica y financiera del Poder Judicial. Esta autonomía impide la influencia indebida sobre la función jurisdiccional y permite garantizar los recursos económicos suficientes y permanentes para que la actividad judicial alcance los niveles de calidad requeridos.

La autonomía presupuestaria implica necesariamente la existencia de ingresos estables, previamente determinados, y que la formulación presupuestaria le corresponda con exclusividad a los órganos del Poder Judicial, para que dichos órganos puedan disponer de recursos suficientes para destinarlos libremente al cumplimiento de las políticas judiciales programadas. Como requisito esencial de eficiencia, debe corresponder a todo Poder Judicial la elaboración y provisión de su propio presupuesto, dejando sólo a los otros órganos de gobierno su modificación cuando no se afecten los programas esenciales de justicia.

En consecuencia, siguiendo la terminología utilizada por el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, David Góngora Pimentel, en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, esta iniciativa de reforma propone la creación de una previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial de los estados, como un apartado presupuestario mínimo permanente que deberá ser incluido anualmente en las leyes de presupuesto de las entidades federativas. Esta figura se asemeja al llamado situado judicial o apartado judicial propuesto en los foros internacionales, y que en América se inició con la creación por parte de la República de Costa Rica de un situado que comprende el seis por ciento de su presupuesto nacional para el Poder Judicial.

La creación obligatoria desde la Constitución General de la República de una previsión constitucional presupuestaria que cada estado debe destinar a su Poder Judicial tiene como virtud la de establecer un ingreso mínimo, en relación con el presupuesto de cada entidad federativa, que debe ser invariablemente destinado a

la rama judicial. Por ende, aseguraría un monto suficiente de recursos financieros para que los órganos judiciales locales respondan a la demanda social de justicia; logren sufragar sin deficiencias los gastos de funcionamiento ordinario de la administración de justicia; mejoren la calidad de la justicia como producto institucional, mediante programas de inversión y de modernización judiciales; y, en general, para dignificar la función jurisdiccional en los estados.

Del mismo modo, la instauración de una previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial de los estados coadyuvaría a la racionalización de la administración judicial en el ámbito local en la búsqueda de niveles superiores de eficiencia institucional, ya que mejoraría la vinculación entre los procesos de planificación y de presupuesto. Y con ello se evitarían las contradicciones frecuentes entre las solicitudes presupuestarias de los órganos del Poder Judicial con las asignaciones finales de recursos financieros, que resultan de los recortes indiscriminados, bajo una racionalidad ajena a los requerimientos de la demanda social de justicia.

En la iniciativa que se eleva a esta soberanía, la previsión constitucional presupuestaria que en forma obligatoria cada entidad federativa destinaría a su Poder Judicial se fija en un mínimo de 2.5% del gasto programable previsto en el presupuesto anual de egresos de cada estado, que aún cuando sigue siendo un porcentaje moderado con respecto a las exigencias sociales de justicia, indudablemente que implicará un progreso significativo en la materia. Además de que permitiría uniformar el monto real de los recursos que se destinan a la justicia local en toda la República, en busca de homogeneizar también la calidad de los productos judiciales en todo el territorio nacional.

Las estadísticas muestran muy disímiles porcentajes del monto de los presupuestos de egresos que las entidades federativas asignan al Poder Judicial, que oscilan desde el inferior 0.57% hasta el más alto 3.61%, pasando por 0.78%, 0.80%, 0.95%, 1.03%, 1.18%, 1.37%, 1.68%, 1.73%, 1.89%, 2.00%, 2.18%,

2.49%, etc. Ello explicaría también los distintos grados de calidad en la eficiencia y acceso de la justicia local en el ámbito nacional.

Sin un situado presupuestario mínimo, cada año se somete al Poder Judicial de los estados a la incertidumbre de verse afectados por disminuciones que pondrían en riesgo el funcionamiento y crecimiento de la justicia local. Sólo el establecimiento de la previsión de un apartado judicial permanente en el presupuesto anual de egresos de cada entidad federativa, garantizará la continuidad y consolidación de los procesos de fortalecimiento institucional del Poder Judicial local y el aumento real en la atención de la demanda social de justicia en todo el territorio nacional.

Y para reforzar esta autonomía financiera y presupuestaria del Poder Judicial de los estados, en el proyecto de reforma también se propone que corresponda exclusivamente a los órganos judiciales locales competentes la elaboración de sus proyectos de presupuesto, los cuales serían remitidos a los entes previstos en cada una de las constituciones particulares para su aprobación, sin que el Poder Ejecutivo local pudiera modificarlos. Agregando que cuando circunstancias extraordinarias y graves justifiquen la disminución del Presupuesto de Egresos, corresponderá al mismo Poder Judicial local, en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinar el monto y las partidas en que se reducirá su propio presupuesto.

Dotar de autonomía presupuestaria al Poder Judicial de las entidades federativas, es una oportunidad que debe ser aprovechada en este momento para lograr una mejor vinculación del proceso presupuestario con el de planificación del desarrollo judicial nacional, que permita sistematizarlos y racionalizarlos como funciones de apoyo estratégico a la formación de las políticas judiciales.

El uso de la planificación y del presupuesto como técnicas de análisis, diseño de alternativas de solución y de selección óptima de medidas, indudablemente que mejorarán la calidad de las decisiones, la viabilidad de los cursos de acción y

posibilitarán que los impactos de las políticas judiciales sobre la realidad sean los deseados. Así, la planificación y el presupuesto se constituirán en verdaderos instrumentos estratégicos para garantizar la independencia del Poder Judicial en su conjunto.

### **c.2 Independencia funcional para los Poderes Judiciales de los estados.**

Sin la garantía de independencia el Poder Judicial deja de ser un poder y se convierte en una dependencia más del Poder Ejecutivo o en su ejecutor, pero no en juzgador de causas ajenas.

Como lo deduce con brillantez German J. Bidart Campos en su obra "las transformaciones constitucionales en la post-modernidad", la despolitización de la justicia se supone accesible con mayor facilidad cuando existe una carrera judicial y un consejo de la Judicatura. Y en buena parte, ello depende de cómo se componga ese órgano y, asimismo, de que no sea manipulado por los poderes políticos. De nuevo reaparece la imparcialidad para integrar el cuerpo, y la del mismo cuerpo al ejercer sus competencias.

Esta es la línea que se propone para garantizar la autonomía funcional del Poder Judicial de los estados: la creación obligatoria de consejos de la Judicatura en todas las entidades federativas, como órganos del propio Poder Judicial, absolutamente independientes de los ejecutivos locales, responsables y competentes para velar por la independencia de los jueces y magistrados y de aplicar los principios relativos a la carrera judicial.

La enorme acumulación de funciones administrativas causada por sistemas de administración de justicia cada vez más complejos ha provocado distracción de la que debe ser la actividad esencial de magistrados y jueces. Ello también justifica la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas en el Poder Judicial de los estados.

Es decir, las premisas fundamentales que orientan esta propuesta de reforma son, por una parte, garantizar a magistrados y jueces la necesaria independencia y autonomía de sus funciones frente al poder político; y por otra parte, liberarlos de tareas administrativas para permitirles concentrar todos sus esfuerzos en la administración de justicia.

En este contexto, el Poder Judicial de los estados se compondría de los órganos judiciales propiamente dichos, en los cuales descansa de manera exclusiva la función jurisdiccional, y de un órgano administrativo con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones (sin subordinación jerárquica a los tribunales superiores), encargado de la administración, vigilancia y disciplina de todo el Poder Judicial.

La precisión de los consejos de la judicatura como órganos del Poder Judicial de las entidades federativas los ubicaría en la estructura de éstos y definirían su relación con el resto de los órganos de ese poder, preservando su independencia para la adecuada toma de sus decisiones autónomas.

Destacan dos atribuciones de las que se asignan a estos consejos. Una, la relativa a la carrera judicial: nombramiento, adscripción, promoción, ratificación y remoción de jueces de primera instancia y magistrados; otra, la que les da competencia para formular y ejercer el presupuesto de egresos de todo el Poder Judicial.

Los consejos realizarían también la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios. Y a ellos también correspondería la delimitación territorial de los distritos judiciales de cada entidad federativa, así como la determinación del número de órganos y las materias que estos conocerán, atendiendo a la distribución de cargas de trabajo y a la ubicación geográfica que requieren de un conocimiento primordialmente administrativo.

Del mismo modo, para estar en capacidad de desarrollar sus funciones, se facultaría a los consejos para emitir acuerdos de carácter general con los que se iría estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

Finalmente cabe agregar que los consejos de la Judicatura de los estados quedarían integrados por cinco miembros, dentro de los cuales se elegiría al presidente; tres consejeros electos por insaculación de entre los magistrados en funciones del Tribunal Superior de Justicia respectivo, y dos consejeros electos por insaculación de entre los jueces de primera instancia. Los miembros del consejo durarían en su cargo cinco años, serían sustituidos de manera escalonada y estarían impedidos durante el ejercicio de su encargo o mientras gocen de licencia, para aceptar o desempeñar cualquier tipo de empleo cargo o comisión, salvo los no remunerados de carácter científico, académico o docente y para litigar durante el año siguiente a la conclusión de su encargo.

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 reforma y adiciona los artículos 27, 73, 94, 97, 100, 101, 105, 110 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer al Poder Judicial.**

**Unico:** se reforman y adicionan los artículos 27, 73, 94, 97, 100, 101, 105, 110 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

I a la XVIII. ...

XIX. ...

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, se instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción del **Poder Judicial de la Federación**, integrados por magistrados **designados por el Consejo de la Judicatura Federal**.

...

XX. ...

Artículo 73. ...

I a la XXIX-G. ...

XXIX-H. Se deroga.

XIX-I a XXX.- ...

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, **en Tribunales en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y en Juzgados de Distrito.

...

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito, **de los Tribunales en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y de los Juzgados de Distrito, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, **de los Tribunales en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y de los Juzgados de Distrito.

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y **los de Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y los Jueces de Distrito, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

ARTÍCULO 97.- Los Magistrados de Circuito, **los Magistrados en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o magistrado de Circuito, o **magistrado en materia Agraria, Laboral o de lo Contencioso-administrativo** o algún Juez de Distrito o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

...

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados **de los Tribunales de Circuito, de los Tribunales en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-administrativo** y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

...

...

Los magistrados de Circuito, **magistrados en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-administrativo**, y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 100. ...

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de Circuito, **magistrados en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y Jueces de Distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

...

...

...

...

...

...

...

El Poder Judicial de la Federación goza de autonomía presupuestaria. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se le asignará una participación no inferior al 2.5% del gasto programable.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así

elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Ejecutivo pueda modificarlos. Cuando circunstancias extraordinarias y graves justifiquen la disminución del Presupuesto de Egresos de la Federación, compete al Poder Judicial, en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinar el monto y las partidas en que se reducirá su propio presupuesto. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

Artículo 101. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito, **los magistrados en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-administrativo**, los jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de Circuito, **magistrado en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-administrativo**, juez de Distrito o consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...

...

...

Artículo 105. ...

I a la II.- ...

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito, **Magistrados en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo**, dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

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 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, **los magistrados en materia Agraria, Laboral o de lo Contencioso administrativo**, y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

III. ...

a) El Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados.

Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo

podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los estados.

**Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.**

**b) El Poder Judicial de los estados goza de autonomía presupuestaria. En el presupuesto de egresos de cada entidad federativa se le asignará una participación no inferior al 2.5% del gasto programable.**

c) Los Consejos de la Judicatura locales serán órganos del Poder Judicial de los estados con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

**Los Consejos de la Judicatura locales se integrarán por cinco miembros, de entre los cuales será designado el presidente; tres consejeros electos por insaculación de entre los magistrados, y dos electos por insaculación de entre los jueces.**

Todos los consejeros deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.

**Los consejos funcionarán en pleno o en comisiones. El pleno resolverá sobre la elaboración y ejercicio del presupuesto, designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.**

Los consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos que

determinen las constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los estados.

La ley local respectiva establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establezca la ley local respectiva, los consejos estarán facultados para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. Las decisiones de los consejos serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Los consejos locales de la judicatura elaborarán el presupuesto del Poder Judicial en los estados. Los presupuestos así elaborados serán remitidos para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de cada entidad federativa, sin que el ejecutivo local pueda modificarlos. Cuando circunstancias extraordinarias y graves justifiquen la disminución del presupuesto de egresos de una entidad federativa, compete al Poder Judicial local, en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinar el monto y las partidas en que se reducirá su propio presupuesto.

IV a la VII. ...

### **Transitorios**

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 veintiséis días del mes de abril de dos mil cuatro.

Dip. Rocío Sánchez Pérez (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1484-II, martes 27 de abril de 2004.**

**QUE REFORMA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE PERMITIR LA REELECCION INMEDIATA DE LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS, A CARGO DEL DIPUTADO TOMAS ANTONIO TRUEBA GRACIAN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Tomás Antonio Trueba Gracián, diputado federal integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados a la LIX Legislatura 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 deroga el segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de permitir la reelección inmediata de los integrantes de los ayuntamientos, la cual se fundamenta y motiva en la siguiente

**Exposición de Motivos**

**UN BUEN GOBIERNO ES AQUEL QUE NO LE QUITA EL TIEMPO A LOS CIUDADANOS.**

Los políticos buenos son los arquitectos de los sueños de un pueblo. Son espejos de las mejores cualidades de sus ciudadanos. El tema del municipio es el más hondo, entrañable y benéfico para la vida de México, no es más que una prolongación de amplia de la vida del hombre, necesidad y anhelo, impulso incontenible de la elaboración, de superación y cumplimiento de sus destinos.

El Partido Acción Nacional nace en 1939 con la firme convicción de dar fuerza y vigencia al principio constitucional del municipio libre. Don Manuel Gómez Morán sentó las bases. Encomendó la lucha por "una nueva organización, ampliamente humana, elástica, que constituya, simplemente, una permanente posibilidad de ajustamiento a las necesidades y a los deseos de los ciudadanos, en vez de una organización rígida, fundada sobre concepciones ideológicas estrictas y sobre sistemas artificiales que separan al pueblo de su gobierno".

En el PAN pretendemos rescatar al Municipio como unidad de convivencia, como escuela de ciudadanía y como célula de producción. Esto sólo se logrará cuando los ayuntamientos de cada municipio sean verdaderamente expresión de su voluntad por la participación espontánea y abundante de sus habitantes. Autoridad y pueblo, así, tendrán objetivos comunes y unificarán esfuerzos para lograrlos. El municipio debe ser para la familia escudo protector, atmósfera de libertad y providencia coadyuvante.

La reforma constitucional del año de 1999 ha permitido reavivar el tema del municipalismo en México. Gracias a esta reforma, los Municipios son reconocidos como ámbitos de gobierno, se clarifica su facultad reglamentaria y se determinan sus competencias exclusivas. El proceso de descentralización de responsabilidades que inició esta reforma, así como la constante exigencia por gobiernos municipales más responsables y eficaces en sus tareas públicas, exigen una revisión del sistema de integración y elección de los ayuntamientos.

Propongo que iniciemos un AUTENTICO FEDERALISMO que se sustente en el reconocimiento de la diversidad existente entre los municipios del país, que favorezca la rendición de cuentas y la toma de decisiones desde lo local y que permita la creación de órganos de representación popular más cercanos a la voluntad de la gente. El objetivo específico de la reforma es flexibilizar el marco normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitir que sean los ayuntamientos y las legislaturas locales las que determinen si se permite la reelección inmediata de los integrantes de los ayuntamientos.

## **Sobre la reelección de los integrantes de los ayuntamientos.**

Desde 1933, los habitantes de los municipios quedaron sin la posibilidad de mantener a sus buenos gobernantes.

La reforma del Constituyente Permanente de 1933 para imponer la no reelección inmediata en todos los poderes ejecutivos y legislativos eliminó la facultad soberana que tenían las legislaturas locales para definir si se tenía cabida la continuidad de los gobiernos.

Esta reforma, así como muchas que le sucedieron, fue una reforma centralista que eliminó la posibilidad de comparar qué estados tienen un mejor diseño institucional en sus sistemas de gobierno municipal.

Antes de la reforma había once estados en los que sí estaba prohibida la reelección de cualquiera de los miembros del ayuntamiento para el período inmediato; había seis en los que sólo se acotaba para el caso del presidente municipal; ocho en los que no se hacía mención; pero también estaban los casos de Guanajuato y Sinaloa en los que se hacía explícito el derecho a la reelección inmediata.

El dictamen elaborado por la Primera Comisión de Puntos Constitucionales y Primera Comisión de Gobernación con relación a esta reforma planteó lo siguiente. Cito: "la tendencia al antirreleccionismo se dirige a conseguir la mayor libertad en la emisión del voto".

En los tiempos actuales, el sistema electoral mexicano garantiza el sufragio libre. Desde las reformas constitucionales de 1996, hemos creado un Instituto Federal Electoral y 32 institutos electorales estatales y del Distrito Federal que supervisan y organizan de forma autónoma los comicios electorales. También hemos creado un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que resuelve cómo órgano de última instancia las impugnaciones a las calificaciones de las elecciones

locales. Este sistema ha costado mucho a los mexicanos, pero ha proporcionado la confianza de que los votos son emitidos ahora de forma libre.

La demagogia política ha creado un temor infundado por los cacicazgos locales. No hay argumento más falso, ya que el Ayuntamiento es la manifestación más democrática dentro de todas las instituciones políticas del país. Los Municipios no son sólo una división administrativa de los estados. El municipio es la forma primera de sociedad civil, con autoridades propias y funciones específicas, cuya misión consiste en proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar. Los Municipios son la esfera de participación pública de las familias, comunidades, pueblos y ciudades. Es en los Municipios donde las familias discuten sobre sus necesidades más apremiantes: sobre la seguridad vecinal, sobre el alumbrado, pavimentación, drenaje, recolección de basura y otras más necesidades básicas de las familias.

La cercanía con la ciudadanía y la propia naturaleza de las obligaciones y servicios que atiende hacen de los ayuntamientos entes en constante evolución. Sin importar cuál sea el partido político por el cual se hayan postulado, los gobiernos municipales crean nuevas formas de gestión y nuevas formas para servir mejor a sus conciudadanos. Ahora ya están muy documentadas las experiencias exitosas, pueden encontrarse en los documentos del CIDE, INAFED, INDESOL, AMMAC, FENAMM, etc.

El Municipio es sinónimo de libertad. En ellos se desarrollan cuatro elementos básicos de desarrollo cívico y humano: participación ciudadana, democracia, solidaridad y subsidiariedad. Debemos fortalecer estos elementos dando la libertad de decisión a cada habitante para que con su sufragio exprese la voluntad para dar continuidad cuando existan buenas acciones de gobierno o para cambiar cuando las acciones de gobierno no satisfagan a la ciudadanía.

Algo que se ha descubierto en los municipios es que los ciudadanos reconocen la buena acción de sus gobernantes independientemente del partido político que los haya postulado. La gente vota en las elecciones municipales por las personas y no por los partidos políticos. Cuando la gente identifica a un buen funcionario municipal, a un buen regidor, o una persona honesta y trabajadora de la comunidad, vota por ella. Y, en caso de ser aprobada esta iniciativa, seguramente la gente votará nuevamente por los presidentes municipales en funciones cuando éstos hayan hecho una buena labor ante su comunidad. Cuando no lo hayan hecho, seguramente buscarán una mejora opción.

La posibilidad de reelección inmediata de los ayuntamientos o de los presidentes municipales posibilitará premiar los buenos gobiernos; permitirá que haya planeaciones de largo plazo y sentará los inicios para la profesionalización de los servidores públicos municipales. Los tiempos de los gobiernos municipales se vuelven como un viaje de cometa; apenas inician los trabajos y ya se tiene que preparar la entrega, lo que ocasiona que cada tres años se reinvente el gobierno municipal. La pérdida de continuidad origina más atraso, con el consecuente castigo a los ciudadanos de marginación y retraso de obras y servicios.

La reelección es determinación y madurez, es democracia y definición, es garantía de progreso y bien común. La reelección inmediata es una práctica democrática, es una evaluación de la ciudadanía, es una forma cívica de transparencia y rendición de cuentas, así como mecanismo para que los funcionarios cumplan cabalmente con las obligaciones que le competen.

Quiero señalar que la reelección inmediata es una práctica permitida en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En Latinoamérica, únicamente está prohibida en México, Colombia y Paraguay; pero en estos últimos dos países el período de gobierno es de cinco años.

En Acción Nacional estamos en contra de la reelección del Presidente de la República, de los gobernadores de los estados y del jefe de gobierno del Distrito Federal; pero sí estamos a favor de la reelección de ediles. En Latinoamérica existe una tendencia predominante a autorizar la reelección inmediata en el ámbito local y no hacerlo en el nacional, como lo demuestra el hecho de que hay doce países que no permiten la reelección inmediata en el espacio nacional y sí en el municipal. Nosotros pretendemos que México entre en esta tendencia.

Con la aprobación de esta iniciativa FORTALECEMOS EL FEDERALISMO, ya que esta adición permitirá dar voz a los representantes de los municipios. Las constituciones locales tendrán que ser el marco normativo en el que se determinen los términos y condiciones para la elección de los ayuntamientos. Esto dará voz a los municipios, ya que cualquier reforma a las constituciones locales deberá pasar por la aprobación de al menos la mayoría de los ayuntamientos de las entidades.

Yo le propongo a esta soberanía que sigamos con las reformas hacia un auténtico federalismo, que olvidemos cualquier noción lacerante que pensaba que los ayuntamientos y las legislaturas de los estados no tienen la capacidad de decidir sobre que formas de gobierno son las mejores para su municipio o estado. No son menores de edad, no están exentos de los controles de los demás poderes del Estado, ni del voto de sus ciudadanos.

El federalismo político nos exige cambios para tener gobiernos más cercanos a la gente. El federalismo político nos debe llevar a una mejor transparencia y rendición de cuentas en las que los ciudadanos también participen con su voto.

El municipio, base de la organización política nacional, debe ser comunidad de vida y no simple circunscripción política, deber ser fuente y apoyo de la libertad de eficacia en el gobierno y de limpieza en la vida pública.

Los legisladores de Acción Nacional estamos comprometidos con el federalismo político. Hemos tenido nuestra convicción federalista y municipalista desde

nuestros inicios. Nosotros creemos que ahora, en esta LIX Legislatura, podemos dar avances sustanciales. Esperamos que nuestros compañeros legisladores de todos los partidos no permitan que esta iniciativa quede archivada como ocurrió con aquellas de los compañeros Marcos Pérez Esquer que presentó el lunes 9 de abril del 2001 y con la que presentó Alejandro Zapata el jueves 11 de abril de 2002.

Agilicemos nuestros dictámenes. Nuestro país lo necesita.

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

**Proyecto de decreto por el que se deroga el segundo párrafo de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo único.** Se reforma el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 115. ...**

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular 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.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones; las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

### **Transitorios**

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

Dip. Tomás Antonio Trueba Gracián (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1484-II, martes 27 de abril de 2004.

QUE REFORMA EL ARTICULO 71 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ADICIONAR UNA FRACCION QUE DOTE DE FACULTAD PARA INICIAR LEYES A LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LO RELATIVO A SU ENCOMIENDA, A CARGO DEL DIPUTADO ALVARO ELIAS LOREDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Con fundamento en los artículos 71, fracción segunda, y 135 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, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, venimos a presentar iniciativa de reforma constitucional al artículo 71 (setenta y uno), para adicionar una fracción, que tiene por objeto dotar de iniciativa de ley a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las materias vinculadas con el Marco Jurídico de Protección a los Derechos Humanos, bajo la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Aun cuando en el Siglo XIX, concretamente en San Luis Potosí, encontramos en la Ley de la Procuraduría de los Pobres, que promoviera Don Ponciano Arriaga, el antecedente más lejano de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es hasta finales de siglo pasado cuando cobra un especial auge el tema de los Derechos Humanos en México, y es en 1990 el día seis de junio, por decreto presidencial cuando nace la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para posteriormente con la reforma al artículo 102, del 28 de enero de 1992, se le elevase a rango constitucional con el carácter de organismo descentralizado, y así finalmente, por

medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha de 13 de septiembre de 1999, se cambiara la denominación en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como hoy la conocemos y que dicha reforma significó, un gran avance en la función del Ombudsman en México, al otorgársele autonomía de gestión, y presupuestaria, que le permiten cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.

*A partir de que fueron creados los organismos públicos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, se emitieron diversas críticas en torno a la naturaleza jurídica de los mismos y sobre el carácter de sus funciones. En lo general, los cuestionamientos respondían a que dichos organismos no contaban con la fuerza e independencia necesaria para llevar a cabo adecuadamente sus labores. Actualmente siguen existiendo ciertas críticas al funcionamiento de estos: el nombramiento de su presidente, la fiscalización a dichos organismos, o bien, la efectividad de los medios dispuestos para velar por los derechos humanos de los mexicanos.*

*Es así que, al respecto, se propone fortalecer la capacidad de la CNDH para cumplir con su cometido, a la vez de fortalecer la vigencia misma de los derechos humanos en nuestro país. En ese sentido, los diputados federales de Acción Nacional proponemos facultar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para presentar iniciativas de ley, que se ubiquen en el marco jurídico de los 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. No obstante, consideramos que de otorgar a la CNDH dicha facultad, se dará un paso importante.*

Como menciona Luigi Ferrajoli " las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional"<sup>1</sup> en este sentido consideramos que tiene lógica el pretender

**fortalecer las atribuciones del Ombudsman en este caso dotándolo del derecho de iniciativa.**

En el inicio de este siglo veintiuno, es imperativo dar un paso mas en el fortalecimiento de esta institución mexicana, al dotarle de la posibilidad de presentar iniciativa de Ley en las materias vinculadas con el marco jurídico de protección de los Derechos Humanos, y con esto, dar la posibilidad de que esta Comisión, llame la atención del órgano Legislativo para proponer reformas en nuestro sistema jurídico, que logren eficazmente, un bienestar de los mexicanos en cuanto ve la protección, promoción, y cumplimiento de los Derechos Humanos, paradigma que toda democracia moderna debe defender, pues en la tutela y cumplimiento de los Derechos Humanos, nos va la trascendencia del Estado, y que surge como un garante de estas prerrogativas inherentes a la dignidad de la persona.

*En efecto, reconocimiento social, estatal, jurídico de una superioridad moral e intelectual, así como la autonomía son los principios que dan fuerza a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fortalecen y legitiman sus recomendaciones, pero es esa su naturaleza: la de emitir recomendaciones no vinculatorias o si se quiere, no coercibles o de cumplimiento obligado para la autoridad, ahora bien, en este contexto habría que cuestionarnos si con el planteamiento de la iniciativa no se desnaturaliza a la CNDH es decir, ¿se le estaría de alguna trastocando en sus principios?, dado que el Ombudsman existe, en la mayoría de los casos como una figura vinculada al parlamento, que emite como ya dijimos, recomendaciones y no ordenes, sugiero que este punto se discuta con mayor profundidad en el momento de emitir el dictamen correspondiente.*

*El respeto a los derechos humanos se constituye como una exigencia ética y jurídica en el actuar de toda autoridad que se precia de ejercer el poder en un Estado Democrático de Derecho, el grado de respeto a estas prerrogativas humanas es un termómetro que nos permite medir el grado de desarrollo de una sociedad, es por ello que los legisladores en tanto representantes populares se encuentran en la necesidad y obligación de dotar de un marco jurídico que posibilite la real protección de los derechos humanos, más aun desde luego los legisladores panistas. Por ello, estamos convencidos de que con la presente iniciativa se daría un paso importante para consolidar a la CNDH.*

Para Acción Nacional, el ser humano es persona, con cuerpo material y alma espiritual, con inteligencia y voluntad libre, con responsabilidad sobre sus propias acciones, y con derechos universales, inviolables e inalienables, a los que corresponden obligaciones inherentes a la naturaleza humana individual y social; la persona es meta y fin social, no simplemente instrumento o medio. Por eso, la responsabilidad social entiende a la promoción de la dignidad humana no como actitud pasiva que aguarda el mero

reconocimiento de prerrogativas personales, sino como un rumbo participativo para provocar espacios donde el empeño individual y comunitario generen bienes públicos.

Es por esto, que dotarme de iniciativa de Ley a la Comisión, le permita a este órgano autónomo, contribuir activamente en la promoción de lo Derechos Humanos, en el marco de las características de los mismos y que son:

*Universales* por que pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar ó condición económica, es decir, pertenecen a todos los seres humanos de todo tiempo y lugar.

*Incondicionales* porque únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos, es decir, los justos intereses de la comunidad.

*Inalienables* por que no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad; son inherentes a la idea de dignidad del hombre.

Por otra parte el dotarle de iniciativa de Ley a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, servirá al ciudadano como un canal abierto para hacer llegar sus inquietudes y propuestas al legislador, toda vez que sienta que en lo personal o en la colectividad en donde se desenvuelve, se están vulnerando sus derechos, por causa de un ordenamiento legal, así mismo las posibles iniciativas de Ley que enviara la Comisión, tendrán un ingrediente de realismo inédito para el parlamentarismo mexicano, pues la Comisión podrá valorar el que de acuerdo al número de quejas que se tramitasen ante ella, de casos similares por la afectación de una misma norma jurídica, motiven la presentación de reforma a dicho ordenamiento, y esto será benéfico y trascendental en la relación ciudadano-legislador, pues el ciudadano común pocas veces entiende el trabajo abstracto de sus legisladores, y si se lograra una reforma que enviara la Comisión de los Derechos Humanos, motivada como origen de la misma, la queja que presentó este ciudadano, entonces el gobernado sabrá el beneficio y el por que de la

existencia de sus legisladores, y al mismo tiempo, el legislador conocerá cuantitativa y cualitativamente el verdadero impacto en la sociedad de una reforma, gracias a los datos que le proporcionará la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en sus consideraciones, al momento de la presentación de dicha iniciativa y el seguimiento posterior en razón de la disminución de quejas ante la Comisión gracias a esa reforma legal.

Por lo anteriormente expuesto, los que suscribimos, diputados federales de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, sometemos a su consideración el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 71 y se le adiciona una fracción cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Unico.** Se reforma el artículo 71 y se le adiciona una fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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;

III.- A las Legislaturas de los Estados, y

**IV.- A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, EN LAS MATERIAS ESTRICTAMENTE 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**" pasaran desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

## **Transitorio**

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

### **Nota:**

1 Ferrajoli Luigi, *Derechos y Garantías*, Ed. Trotta, España, 2001, pp. 25.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 27 días de abril de 2004.

Dip. Alvaro Elías Loredó (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1484-II, martes  
27 de abril de 2004.

QUE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE  
ARRAIGO, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO ANTONIO GUZMAN PEREZ  
PELAEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado Fernando Antonio Guzmán Pérez Peláez, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura, con fundamento en la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta Cámara iniciativa de decreto por el que se adiciona el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo, para lo cual presenta la siguiente

**Exposición de Motivos**

La legislación penal entraña una delicada relación entre el poder público; es decir, la facultad punitiva del Estado y los derechos fundamentales del ciudadano, plasmados en las garantías individuales previstas en la Carta Magna, en virtud de lo cual es preciso pugnar día tras día por lograr el debido equilibrio entre los derechos de la víctima u ofendido y los del propio inculpado, en pro de una debida y garantizada procuración e impartición de justicia penal que responda a las necesidades sociales sin causar males mayores.

Por ello resulta sumamente importante el tema del arraigo que, analizado a la luz de los derechos humanos, en su actual aplicación es motivo de alarma, tanto en la norma legal como en la práctica excesiva que se está llevando a cabo desde hace

algunos años, que se ha visto incrementada en demasía a partir de la Conferencia de Procuradores que tuvo verificativo en 2001, en la que se propuso ampliar el arresto domiciliario o arraigo con la finalidad de mejorar la procuración de justicia, facultando con ello al Ministerio Público para decretarlo de motu proprio, sin la intervención de la autoridad judicial, argumentando que con ello se eliminarían algunas trabas jurídicas en pro de la seguridad pública.

El arraigo debe ser considerado e implantado como una medida cautelar, lo cual implica proceder con precaución y reserva para evitar los inconvenientes o daños que motivadamente se teman. Esta figura tuvo su origen en el procedimiento civil para garantizar la subsistencia de la materia de la litis y no como una pena, pese a lo cual en nuestros días el arraigo se ha convertido indudablemente en una pena no impuesta por un juez, a quien no se le ha seguido un debido proceso y a quien, en caso de resultar penalmente responsable, no se computará el tiempo de arraigo para efectos de la pena y a quien, en caso contrario, es decir, aun si es inocente y tras uno, dos o tres meses de arraigo injustificado sólo se dirá que fue una equivocación, con el clásico "usted disculpe".

Como legisladores, no podemos ni debemos permitir que esta situación se prolongue porque la práctica excesiva del arraigo entraña, en primer lugar, la privación injustificada del derecho de libertad de quien no sólo no ha sido sentenciado como culpable de un delito, sino de quien apenas es un indiciado y no hay elementos suficientes para considerarlo un presunto responsable por la comisión de un delito, situación que resultaría explicable en un Estado autoritario, pero no en un país que, como México, se esfuerza permanentemente por consolidar el Estado de derecho y la vigencia plena de la democracia y los derechos humanos.

Comparativamente, podemos considerar que el arraigo vulnera derechos con mayor gravedad que en tratándose de una detención ante el Ministerio Público, dado que el detenido tiene una serie de derechos garantizados, como el derecho a no ser incomunicado, a recibir visitas y a un trato digno, que no están previstos

para el arraigado, aunado a la molestia de ser interrogado por la policía en esas condiciones en repetidas ocasiones y sin contar con el ejercicio pleno de sus derechos procesales.

Asimismo, pese al nombre de *arraigo domiciliario*, éste se practica no en el domicilio de la persona, como en su origen se estableció esta medida, sino que se extiende a casas de seguridad u hoteles designados discrecionalmente, sin que se haya precisado en forma alguna si el arraigado puede sustraerse del lugar designado, si podrá permanecer o recibir la compañía de su familia, si podrá seguir trabajando... En fin, no existe regulación alguna sobre el ejercicio de los derechos que le corresponden, omisión que sin duda propicia el exceso y abuso de quien lo ordena y de quien lo ejecuta.

Como lo ha señalado el doctor Raúl Plascencia Villanueva, segundo visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, originalmente el arraigo pretendía ocasionar una molestia mínima a la persona sobre quien había indicios de que había participado en la comisión de un delito, por lo que no era factible su consignación al no contar el Ministerio Público con suficientes elementos. Para ello, evidentemente, la mejor opción era el domicilio de la propia persona.

Con la creación, en 1996, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sobre la que persiste el debate de su anticonstitucionalidad, se ha tendido al endurecimiento del marco jurídico penal para eliminar, como se ha señalado en líneas precedentes, los supuestos "obstáculos jurídicos" para la procuración de justicia. ¿Acaso debemos entender por obstáculos jurídicos las garantías individuales? ¿Acaso se ha pretendido justificar la extralimitación de los servidores públicos en el ejercicio del poder? ¿Acaso estamos en un Estado autoritario para pasar por alto las garantías de las personas?

Amén de lo anterior, el arraigo, como se practica hoy, viola flagrantemente la presunción de inocencia y la garantía de debido proceso, plasmada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, pues con esta práctica se afecta la libertad

personal, de tránsito, de trabajo, el derecho al buen nombre, a la imagen o a la protección del honor, etcétera, en perjuicio de quien de hecho compurga una pena, el arraigo, sin que existan sentencia condenatoria en su contra ni elementos suficientes para solicitar la orden de aprehensión como presunto responsable de un delito, pena que puede entonces considerarse trascendente e inusitada.

En nuestra consideración, debe ser únicamente el juez quien pueda autorizar esta medida cautelar, que no es otra cosa sino la privación excepcional de derechos de quienes puedan ser probables responsables de delito, sin que pueda extenderse a testigos y mucho menos a la víctima u ofendido. Es necesario, además, que el arraigo recobre su naturaleza precautoria para eliminar su actual carácter de practica para investigación, para que la autoridad no realice actos de molestia que no sean estrictamente indispensables; que el arraigo se practique únicamente en el domicilio, descartando con ello las denominadas casas de seguridad u hoteles; y, sobre todo, debe estar previsto sólo para probables responsables, no para testigos, víctimas u ofendidos. Habría, además, de establecerse un régimen de responsabilidades para quien lo ordena y para quien lo ejecuta si no existen elementos suficientes para tomar dicha medida precautoria, con la finalidad de evitar excesos y abusos en su ejecución.

Tampoco escapa a nuestro interés la debida persecución de los delitos y de los delincuentes, siendo una de las principales obligaciones del Estado brindar seguridad pública y -paralelamente- seguridad jurídica, a la luz de lo cual, y para evitar que a quien ha cometido un delito se otorgue el amparo de la justicia federal contra una orden de arraigo debidamente dictada por un juez, con base en la endeble legislación secundaria, es indispensable que nuestra Carta Magna prevea la figura del arraigo como medida cautelar.

Por ello proponemos que se inserte un párrafo quinto al artículo 16 de nuestra Carta Magna, a efecto de asentar los lineamientos aplicables al arraigo, obligando con ello a su observancia a todos y cada uno de los estados que integran la Federación.

Por lo anteriormente expuesto, y convencido de la trascendencia de esta reforma, someto a la consideración de la Cámara de Diputados la siguiente

**Iniciativa de decreto por el que se adiciona el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo**

**Unico.** Se adiciona un párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 16. ...**

...

...

...

La autoridad judicial podrá, a petición del Ministerio Público, decretar el arraigo domiciliario o imponer la prohibición de abandonar una demarcación geográfica sin su autorización, sólo a la persona contra quien se prepare el ejercicio de la acción penal con motivo de la comisión de un delito grave, siempre que haya el riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia. El arraigo se efectuará exclusivamente en el propio domicilio del indiciado y no podrá exceder de 30 días naturales, salvo en tratándose de delincuencia organizada, en cuyo caso podrá durar hasta 60 días; la prohibición de abandonar una demarcación geográfica en ningún caso podrá exceder de 60 días. Si el indiciado resultare sentenciado con pena privativa de libertad, el tiempo que hubiere permanecido arraigado le será computado para estos efectos.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo, a 27 de abril de 2004.

Dip. Fernando Antonio Guzmán Pérez Peláez (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1486-III,  
jueves 29 de abril de 2004.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ELECTORAL, A CARGO DEL DIPUTADO RENE MEZA CABRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, René Meza Cabrera, diputado federal en ejercicio, miembro de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, que integra la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 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, presenta:

Iniciativa proyecto de decreto para unificar el procedimiento de elegir a diputados y senadores al Congreso de la Unión y la reelección de los primeros, a un solo periodo inmediato. Asimismo, el establecimiento del método de referéndum en la duración del periodo presidencial, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La reforma electoral a la cual se han propuesto cambios significativos que indudablemente la harán más expedita, equitativa e imparcial, no estará completa, si dejamos de considerar, examinar, discutir y votar, dos importantes temas que contribuyan a hacer más objetivos y confiables los procesos electorales y sus resultados nos lleven a acercarnos a lograr la perfección democrática.

Los temas que deben tratarse en esta renovación electoral, son, primero: la dualidad de los diputados federales y senadores de las Cámaras del Congreso de la Unión, y segundo: la factibilidad de remover al titular del Poder Ejecutivo federal, a mediados de su periodo constitucional.

**Primero.** Los diputados y senadores por representación popular deben ser elegidos y no designados, faltándoles la principal característica de ser resultado de

una elección pública, ya no son genuinamente representantes de la nación, como lo establece el artículo 51 Constitucional, sino que al ser algunos producto de un proceso plurinominal, son representantes del partido político que los incluyó en sus listas regionales.

Cuando los sistemas y procedimientos electorales tenían deficiencia y la situación del país propiciaba la hegemonía de un partido político, con la finalidad de establecer la democracia en las actividades políticas, se implantaron en el año 1963, los diputados de partido, que luego se convirtieron en plurinominales, quienes mediante un complejo procedimiento de circunscripciones, y a través de listas regionales, se designan para integrar junto con senadores también plurinominales, con los diputados y senadores de mayoría relativa, las Cámaras de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

Este procedimiento ya no es necesario y debe derogarse; en la actualidad el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, organizan y califican elecciones objetivas, equitativas y confiables, que garantizan el triunfo de los candidatos que obtuvieron más votos a sus favor en los comicios correspondientes.

Para que el Poder Legislativo sea verdaderamente democrático, tiene que estar integrado por legisladores iguales desde su elección, con las mismas facultades, prerrogativas y obligaciones, para lo cual, se propone la reforma de los artículos constitucionales que regulan la integración de las cámaras de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

También la práctica ha demostrado que los legisladores que por primera vez desempeñan el cargo, por lo general desconocen la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y mientras adquieren la experiencia necesaria para estudiar, discutir, dictaminar y votar iniciativas y proposiciones, pasa el tiempo de las sesiones y el trabajo

legislativo, no progresa con la celeridad que se requiere para igualar el avance del país, en otros campos de la actividad nacional.

En cambio, quienes por segunda o más veces, ocupan una curul, se desempeñan con más habilidad y en cierta forma dominan las funciones parlamentarias y muchas veces imponen su voluntad u opinión a los novatos. Estas son algunas de las desventajas de no permitirse la reelección inmediata de los diputados.

Existen también inconvenientes de aprobar la reelección inmediata de los legisladores, más aún por el antecedente histórico de la "no reelección" en los puestos de elección popular. Ya es tiempo de examinar sin prejuicios esta posibilidad que en la actualidad tiene más ventajas que desventajas.

El principal argumento válido para aceptar una única reelección inmediata de los diputados, consiste en la posibilidad de que las contiendas electorales se realicen bajo el sistema del bipartidismo, al absolver los partidos mayoritarios a los minoritarios.

No se puede negar que sea factible, aunque bastante remota porque en la actualidad en el ámbito político del país, están ya bien establecidos y delimitados los campos de actividades, por los tres partidos políticos nacionales, los cuales representan las tres clásicas tendencias ideológicas imperantes de manera universal: la derecha representada por el Partido Acción Nacional; la izquierda por el Partido de la Revolución Democrática y el centro, el Partido Revolucionario Institucional. A estos partidos y según sus ideales podrían afiliarse los partidos minoritarios, con la posibilidad de integrar grupos o corrientes dentro del partido mayoritario escogido. Así, habría ahorro en el gasto, más control en las actividades y más uniformidad en las resoluciones, con lo cual nuestro sistema democrático saldría ganando, al agilizarse el trabajo parlamentario.

No siendo lo anterior, una posibilidad de pronta realización, procede analizar la reelección inmediata y por una sola vez de los diputados federales:

- a) El diputado que pretendiera competir para su reelección, tendría que seguir en contacto con sus electores, para asegurarse su voto en la siguiente elección. Al seguir frecuentando a su comunidad podrá apoyarlos con su función de gestoría y lo más importante, conociendo sus problemas, para proponer en la Cámara, acciones para solucionarlos o iniciativas que favorezcan la pacífica convivencia.
- b) Su segundo periodo sería más fructífero, al disponer ya de experiencia legislativa, es lógico que su actuación será más productiva en leyes, decretos y proposiciones.
- c) Es seguro que solamente los que demostraron ser eficientes diputados durante su primer periodo, serían reelectos por sus coterráneos, porque seguramente no se volvería a votar por quien no cumplió sus promesas de campaña.

Para alcanzar este avance en la actividad política del país y seguir perfeccionando nuestro sistema democrático, sólo sería necesario reformar los artículos 52, 53 55, 56, 59, 60 y 63, y derogar el 54 del Capítulo II, Título Tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como más adelante, se propone en esta iniciativa.

**Segundo.** Un sexenio presidencial podría ser poco tiempo para un Presidente de la República que esté conduciendo al país acertadamente hacia su consolidación social y progreso material. Pero indudablemente es mucho tiempo para quien no esté realizando sus atribuciones con la atinencia adecuada y el país no adelante en la consecución de sus metas.

Es conveniente y necesario, establecer un mecanismo constitucional, que a la mitad del sexenio presidencial, consulte a la nación, acerca de su opinión respecto al desempeño del Presidente de la República en funciones. Este mecanismo es el referéndum, adoptado y aceptado en varias naciones, por su efectividad.

Como parte esencial de la Reforma Electoral, estoy proponiendo la introducción, en nuestro sistema gubernamental, del referéndum, para que el pueblo soberano en ejercicio de las facultades que se le han conferido en el artículo 39 Constitucional, decida si la persona que eligió para que ejerza el Poder Ejecutivo

federal, deba seguir en su puesto o ser relevado por otro individuo, aunque no haya concluido el término legal de su mandato.

Aprovechando que las elecciones de diputados federales, para renovar la Cámara de Diputados, se realizan a la mitad del periodo presidencial, en el mismo proceso electoral, con tan sólo incluir una boleta con la pregunta de si debe seguir en el cargo el Presidente de la República, un breve **sí** o un **no**, sería suficiente para remover al funcionario, sin tener que emplear mucho tiempo, sin necesidad de realizar una elección especial o extraordinaria y sin mayores erogaciones del erario.

Si el resultado del referéndum es por mayoría simple: **sí**, el Presidente de la República, continuaría desempeñando sus funciones hasta la terminación de su sexenio.

Si por el contrario, el **no** es mayoritario, el Presidente de la República cesaría en sus funciones el día 1° del mes de diciembre del año de la elección de diputados federales a mitad de periodo presidencial, y entregaría el poder a la persona que obtuvo el segundo lugar en el cómputo de la elección celebrada tres años antes.

Este procedimiento haría innecesaria la realización de una elección posterior al referéndum o la designación de un presidente por el Congreso de la Unión, puesto que el candidato derrotado en la elección anterior, sería una persona conocida por la ciudadanía y aceptada por un importante sector del país.

Solamente que la persona no pudiera o no quisiera asumir la responsabilidad de desempeñar la Presidencia de la República, se recurriría al procedimiento establecido en el último párrafo del artículo 84 constitucional, para que la persona designada en calidad de presidente sustituto, asumiera el cargo el día 1° de diciembre y concluyera el periodo constitucional.

Para introducir el método del referéndum, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo sería necesario reformar su artículo 83.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, el

**Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 52, 53, 55, 59, 60, 63 y 83 y deroga el 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para unificar la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión y la reelección inmediata de los primeros por un solo periodo legislativo e introducción en la Constitución federal, de la figura del referéndum para ratificar o remover al presidente de la república, a la mitad de su periodo constitucional, para quedar de la siguiente manera:**

**Artículo Unico:** Se reforman y adicionan los artículos 52, 53, 55, 59, 60, 63 y 83 y se deroga el 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 52.** Se elegirá un diputado propietario por cada trescientos mil habitantes o por una fracción que pase de cincuenta mil, teniendo en cuenta el último Censo General de Población y Vivienda, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Geografía e Informática; pero en ningún caso la representación de un estado será menor de dos diputados.

**Artículo 53.** La elección de diputados será a través del voto directo, libre y secreto. El Instituto Federal Electoral la organizará y realizará en los términos señalados por el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.

**Artículo 54.** Derogado.

**Artículo 55.** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

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

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

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

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros dos años, en el caso de los ministros;

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección; y

VI No ser ministros de algún culto religioso.

**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se compondrá de tres miembros de cada estado y tres por el Distrito Federal, electos directamente, en los términos que disponga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

**Artículo 59.** Los senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los diputados al Congreso de la Unión, podrán ser reelectos por una sola vez, para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que los primeros no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

**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 y otorgará las constancias respectivas.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias de diputados o senadores, podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señala la ley.

**Artículo 63.** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones, ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en el Senado de las dos terceras partes, y en la de Diputados, de más de la mitad del número 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, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de sus respectivas Cámaras, con la cual se dará conocimiento a esta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum, para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurren en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurren en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

**Artículo 83.** El presidente entrará a ejercer su encargo el día 1° de diciembre y durará en él seis años. Salvo lo dispuesto en el párrafo cuarto. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Durante la elección federal que se realiza a la mitad del periodo presidencial, para renovar la Cámara de Diputados, se celebrará simultáneamente un referéndum en los términos que señale el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Si el resultado del referéndum es favorable al Presidente de la República en ejercicio, terminará su periodo constitucional.

Pero si es contrario, el Presidente de la República en funciones, el día 1° de diciembre del año de la elección para diputados federales, entregará el poder al candidato que en la elección presidencial pasada, ocupó el segundo lugar en el cómputo de la votación para este cargo.

Si por alguna circunstancia esta persona no pudiera o no quisiera aceptar la responsabilidad del cargo, se obrará en los términos del último párrafo del artículo 84 de esta Constitución y el día 1° de diciembre de ese año, se verificará el cambio del Poder Ejecutivo federal.

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día 1° de enero del año 2006.

**Segundo.** El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adaptar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a los preceptos relativos de esta Constitución, con la oportunidad necesaria para que entren en vigencia simultáneamente con las presentes reformas.

**Tercero.** Los diputados de la LIX Legislatura no podrán reelegirse esta vez de manera inmediata, al terminar su periodo legislativo.

Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados.- México, DF, a 27 de abril de 2004.

Dip. René Meza Cabrera (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1486-III, jueves 29 de abril de 2004

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PARTICIPACION MUNICIPAL EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACION NACIONAL Y DE DESARROLLO METROPOLITANO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARIA GUADALUPE MORALES RUBIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, diputada Guadalupe Morales Rubio, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 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 presente **iniciativa** con proyecto de decreto que reforma y adiciona el **artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en materia de participación municipal en los procesos de Planificación Nacional y de Desarrollo Metropolitano.

### **Exposición de Motivos**

El territorio nacional, es la base y sustento del desarrollo de nuestra sociedad, componente fundamental de todo Estado nacional, es factor determinante de las características socioeconómicas y culturales de nuestra población.

Ordenar las actividades humanas sobre territorio nacional, implica contar con una política de Estado para tal efecto, que responda de manera coherente a un proyecto de nación consensuado, consistente y claro para todos los sectores sociales.

La elaboración de una política de Estado, implica realizar acciones de gran relevancia y complejidad, como planificar de manera estratégica y a largo plazo.

El acto de planificar puede y debe aplicarse a todas las actividades humanas, pero especialmente debe usarse como un método de control y orientación del desarrollo socioeconómico en armonía con el entorno natural.

Planificar la ocupación y el aprovechamiento del territorio, resulta entonces un asunto prioritario para la consecución de un adecuado desarrollo de la nación mexicana, por lo que contar con una política de Estado rectora en la materia, es una necesidad impostergable.

A través de esta política, se establecerían las directrices que conforme a un proyecto de nación previamente determinado, nos permita planificar adecuadamente nuestro crecimiento y distribución poblacional, nuestras actividades económicas y muy especialmente, el aprovechamiento de nuestros recursos naturales.

Por tal motivo, resulta pertinente hacer las modificaciones necesarias a nuestro marco normativo, tales que podamos prever la institucionalización de dicha política y sus efectos a través de nuestra Carta magna y legislación secundaria correspondiente.

Bajo esta premisa, existen dos consideraciones relevantes en materia de ocupación y aprovechamiento territorial, que implican adecuaciones Constitucionales y paralelamente, modificaciones a su marco normativo secundario; la primera de ellas, relativa a las facultades de los municipios en materia de planificación y la segunda, al establecimiento de preceptos que nos permita controlar adecuadamente los efectos del creciente fenómeno metropolitano.

Solventar los vacíos normativos existentes desde nuestra Constitución Política en ambos asuntos, nos permitirá sentar las bases de acciones gubernamentales y

sociales más eficaces y eficientes que nos posibilite resolver los múltiples problemas generados por las ausencias regulatorias en ambos casos.

En el primer caso, lo que se propone en esta Iniciativa es asegurar la participación del municipio en la elaboración de los planes de desarrollo y de sus respectivos programas sectoriales en los niveles regional y estatal, ya que las características propias del proceso de planificación, centralizante hacia el ámbito Federal, impide la adecuada participación de los otros órdenes de gobierno.

Aunque el Estado es rector del Sistema de Planificación Democrática, se otorga al Ejecutivo Federal amplias facultades para formular los planes de desarrollo y la definición de los órganos responsables de ejecución del proceso y la operación del sistema.

Esta situación provoca que el proceso de planificación se encuentre alejado de las realidades regionales y locales, con limitadas posibilidades para reflejar las prioridades de actores sociales involucrados directamente a partir de las condiciones, los problemas y las necesidades inherentes a sus ámbitos y entornos.

La legislación secundaria en la materia, en este caso la Ley de Planeación (artículos 14, 33 y 34), la Ley General de Asentamientos Humanos (artículos 2 y 7) y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículos 32), prevén la participación de los tres ámbitos de gobierno en la planificación del desarrollo, sin embargo, esta participación está subordinada a las directrices señaladas por el Ejecutivo y a un marco institucional que limita los alcances de su contribución.

A esta situación puede agregarse que en algunas ocasiones los planes y programas de desarrollo son consideradas plataformas políticas de los partidos en las campañas electorales, como recurso del discurso político, aunque con escaso sustento técnico para constituir políticas, proyectos o programas de gobierno.

La planificación como instrumento para orientar el desarrollo depende, en gran medida, de la creación de un marco regulatorio e institucional en donde se equilibren las capacidades de decisión de los diferentes actores, con la finalidad de que las prioridades sean decididas y correspondan al ámbito territorial local. Se requiere la incorporación del consenso político y su traducción a coordinación intergubernamental, para promover que la planificación permita incorporar la acción colectiva, la participación de sectores, grupos sociales y ciudadanía, en las tareas y los esfuerzos encaminados a minimizar los desequilibrios y desigualdades sociales y regionales.

En cuanto a la necesidad de la planificación regional, hay que tener presente que ha sido resultado de desequilibrios profundos en nuestro país, con zonas geográficas con heterogéneo desarrollo, por lo que ha dado lugar a reconocer y distinguir cinco regiones: Noroeste, Noreste, Centro-Occidente, Centro y Sureste, a fin de potenciar los recursos disponibles y aplicables en economías que padecen las mismas necesidades o que deben responder a problemas similares.

Debe considerarse que el desarrollo socio-económico de una entidad federativa o municipio, depende en gran medida de la manera en que es concebido y planificado en los planes de desarrollo federal, regional, estatal y municipal.

Al considerar el papel fundamental que juega el municipio como protagonista que también orienta su acción colectiva para lograr un mayor desarrollo regional, es importante considerar entonces que no sólo debe ser objeto de los planes, sino sujeto activo en su formulación, a fin de que sean consideradas sus prioridades, rezagos, potencialidades y oportunidades, contribuyendo así, a beneficiar a la población tanto en su entorno local como en el regional y nacional.

De esta manera, es posible afirmar que la tendencia de concentrar y centralizar hacia el ámbito federal, decisiones, facultades y recursos, da como resultado la disposición de precarios márgenes para la participación y operación de gobiernos

y sociedades locales. La tendencia se reproduce del nivel federal al estatal y de éste al municipal.

De igual manera y a pesar de la creación y operación de instancias como los Comités de Planificación para el Desarrollo, de Planificación para el Desarrollo Regional y de Planificación para el Desarrollo Municipal, el margen de influencia y el grado de incidencia en la orientación del desarrollo en cada nivel y escala, no corresponde a la autonomía política y administrativa de los órdenes de gobierno involucrados.

Asimismo, la planificación del desarrollo no puede ser considerada como proceso y recurso marginal del quehacer gubernamental, pues desempeña un papel decisivo en la conformación de las políticas públicas, en la coordinación y colaboración intergubernamental y en la distribución de recursos públicos y oportunidades de desarrollo, cuyo impacto tiene mayor alcance en la comunidad y la población distribuida en el ámbito territorial local.

Resulta entonces necesario propiciar un enfoque de federalismo cooperativo que contribuya al desarrollo de la capacidad institucional de los órdenes de gobierno estatal y municipal, de manera que estén en condiciones de participar y contribuir efectivamente al desarrollo nacional, con soberanía, equidad social y equilibrio regional.

Desde una perspectiva de federalismo cooperativo y un enfoque descentralizador del poder público, la autonomía administrativa del municipio es un proceso que conduce del ejercicio de atribuciones formales y la disposición de recursos públicos hacia la planificación del desarrollo y de allí, hacia la gestión pública.

La gestión municipal se ve reducida por la asignación de recursos en programas predeterminados por el gobierno federal y en segundo término, condicionados por la intermediación que ejerce el gobierno estatal. Esa limitación estructural se fortalece en presencia del debilitamiento de la capacidad de decisión y los

estrechos márgenes de acción, para la definición de las políticas públicas en el ámbito municipal de gobierno.

De ahí que históricamente las reformas constitucionales en materia de fortalecimiento del federalismo, se hayan concentrado en la articulación de las capacidades fiscal y administrativa de los ayuntamientos, para hacer frente a las reducciones que impone la asistencia y la coordinación intergubernamental en el sistema federal vigente.

Desde esa perspectiva, deben evaluarse las propuestas para disminuir el contraste entre centralización y descentralización de facultades conferidas a cada orden de gobierno.

De ello se desprende la pertinencia de establecer en la Constitución Federal, que la legislación en la materia debe garantizar la facultad del municipio para formular su propio plan de desarrollo, así como para participar de manera concurrente en la formulación de planes regionales y estatales, de manera que tal garantía cobre fuerza y sea homologada en todas las entidades federativas, a fin de que se prevea lo conducente a su reglamentación.

Resulta indispensable que las entidades federativas y municipios participen en la formulación de los planes de desarrollo y de los programas sectoriales que de ellos deriven, pues son las autoridades de estos gobiernos quienes mejor conocen los problemas que enfrentan sus poblaciones y los recursos con que cuentan, para planificar sus acciones y lograr un desarrollo social y económico mejor.

Ahora bien, por lo que respecta al establecimiento de preceptos que nos permitan controlar adecuadamente los efectos del fenómeno metropolitano, es importante asentar que la distribución de la población sobre el territorio nacional está caracterizada por profundos contrastes, en el año 2000 tres cuartas partes de la población (72,759,822 habitantes) se concentraba en tan solo 3,041 localidades urbanas del país; de ellos, 44.3 millones lo hacían en 35 zonas metropolitanas; la

cuarta parte restante de la población del país (24?483,412 habitantes) estaba distribuida en 196,350 localidades con menos de 2,500 habitantes cada una.

Más de la mitad de la población que habita en metrópolis (23?260,127), lo hace en la megalópolis del centro del país, integrada por las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Puebla, Toluca, Querétaro, Cuernavaca, Pachuca, Cuautla y Tlaxcala.

Los problemas inherentes a las grandes ciudades, metrópolis y megalópolis, dificultan que las funciones de coordinación, administración y gestión se lleven a cabo adecuada y eficientemente, situación que se acentúa en aquellos centros de población asentados en territorio de dos o más municipios o entidades federativas.

Por ello, de no tomarse las medidas y previsiones pertinentes, los problemas vinculados al crecimiento urbano cobrarán dimensiones impredecibles que pudieran poner en riesgo la existencia misma de estos centros de población.

Es imprescindible entonces, establecer mecanismos de coordinación, administración y gestión urbana para las zonas metropolitanas, especialmente para aquellas que dificultan la solución de sus problemas al ubicarse en territorios de más de una circunscripción geopolítica, ya sean municipios o entidades federativas.

No obstante que en el marco normativo vigente, existen consideraciones relativas al tratamiento de las zonas metropolitanas, éstas no sólo han quedado rebasadas por la evolución propia del fenómeno, sino que tampoco logran establecer adecuadamente la estructura normativa que permita tener control sobre el mismo, a través de los preceptos instituidos por la Carta Magna y hasta el último ordenamiento aplicable.

Ejemplo claro de lo anterior, es que a pesar de que tanto en nuestra Constitución Política como en la legislación secundaria aplicable, se establece la obligatoriedad de proveer y dotar adecuada y oportunamente a los centros de población, de

infraestructura, equipamiento y servicios públicos necesarios, este mandato ha quedado rebasado por la realidad.

Otro problema importante está constituido por el aprovisionamiento de recursos naturales como el agua y el suelo, sometidos a mayor demanda y proporcional escasez, misma que se hace mayor al no existir los mecanismos legales adecuados que propicien una colaboración plena entre autoridades de los distintos órdenes de gobierno.

Dadas las consideraciones expuestas, resulta necesario que en la normatividad aplicable al desarrollo de centros de población urbanos, se prevea la creación y delimitación territorial de zonas metropolitanas, así como la posibilidad de instituir entidades administrativas que desempeñen funciones de coordinación, administración y gestión en dichas zonas, previo acuerdo de las entidades federativas y municipios involucrados.

Entre las funciones particulares más importantes de estas entidades administrativas, estarán la administración de los servicios públicos y la coordinación para la concesión y prestación de servicios por parte del sector social y privado.

Sin embargo, y aunque actualmente la legislación aplicable instruya la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno en casos de metropolización de dos o más municipios o entidades federativas, este mandato enfrenta problemas estructurales, dado que la propia legislación limita a los organismos operadores de las zonas metropolitanas a actuar sólo en el ámbito de sus respectivas competencias, por lo tanto, es necesario que las acciones de coordinación, administración y gestión metropolitana, respondan de conformidad con la estructura funcional, operativa y de la expansión física de las zonas metropolitanas y que no queden limitados a la división administrativa de los territorios.

La resolución de conflictos y la capacidad institucional para responder a demandas sociales y a los problemas colectivos de las zonas metropolitanas, es una tarea cada vez más compleja, con mayores exigencias de coordinación entre los actores involucrados y un manejo más eficiente de los recursos públicos aplicados.

De hecho, es compleja desde el momento mismo de la definición y delimitación de una zona metropolitana; por ello, es menester que cada legislatura estatal puede convenir la creación de zonas metropolitanas, mediante el establecimiento de acuerdos que comprendan zonas conurbadas en territorio de dos o más municipios de una misma entidad federativa o de varias.

La intervención del Congreso de la Unión, en el caso de conurbación limítrofe entre estados, está garantizada en la Constitución Federal; quizá el mejor ejemplo de operación, de conformidad con la estructura orgánica de administración pública centralizada y descentralizada, lo representa el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

En esta zona, los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, han establecido comisiones normativas de coordinación metropolitana para desarrollar programas conjuntos en ambas entidades, a partir de lineamientos administrativos, normas técnicas y procedimientos de operación que permiten sumar esfuerzos, potenciar la inversión pública, la infraestructura y el equipamiento urbanos, optimizar la prestación de los servicios públicos básicos e instrumentar medidas para abatir rezagos y atender la demanda agregada.

Aunque la operación de entidades públicas administrativas establecidas para la prestación de servicios públicos en zonas metropolitanas, está prevista en la normatividad federal y estatal vigente, es necesario establecer la obligación de que sean sancionadas y autorizadas por el Congreso Federal o los estatales, según el caso, previo convenio que celebren la entidad o entidades federativas y municipios involucrados en un fenómeno de metropolización.

De ahí, que aunque se proponga la institucionalización de entidades administrativas responsables de labores de coordinación, administración y gestión en zonas metropolitanas, no se abre la posibilidad a establecer ningún tipo de autoridad intermedia entre el gobierno estatal y el municipal que pudiera contravenir los cánones del pacto Federal, ya que las entidades administrativas propuestas, no constituyen autoridad gubernamental; en todo caso, son los propios gobiernos estatales y municipales los que podrán convenir en la materia.

Con base en lo expresado, en esta Iniciativa se plantea llevar a cabo las modificaciones que a continuación se describen.

En materia administrativa, se propone modificar el inciso c) de la fracción V, para consolidar el alcance de la facultad del municipio para elaborar su propio plan municipal de desarrollo y programas municipales sectoriales, así como para participar plenamente en el diseño, implementación y evaluación de los planes de desarrollo y programas sectoriales, regionales y de las entidades federativas, para lo cual se establece que la legislación federal y estatal deberá garantizar dicha facultad.

Por lo que corresponde a la regulación del desarrollo de zonas metropolitanas, se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción VI para prever la creación y delimitación territorial de áreas y regiones metropolitanas, así como la posibilidad de instituir entidades administrativas para la coordinación, administración y gestión del desarrollo metropolitano, previo acuerdo de los municipios y entidades federativas involucradas.

Para el caso de centros urbanos municipales que se encuentren dentro del territorio de una misma entidad federativa, se propone que corresponda al congreso local determinar su creación, siempre que los municipios involucrados acuerden conjuntamente su establecimiento, previendo su financiamiento a través de la propia entidad federativa y municipios involucrados.

En el caso de que estas zonas urbanas se encuentren comprendidas al interior del territorio de dos o más estados, se plantea que corresponda al Congreso de la Unión determinar la creación de las mismas; así como la creación de las entidades administrativas a cuyo cargo estarán las funciones de coordinación, administración y gestión, con financiamiento de la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

Con base en lo expuesto, se somete a esta H. representación nacional la presente

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

**Artículo Unico.** Se **reforman** el inciso c) de la fracción V, y se **adicionan** los párrafos segundo y tercero de la fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115. ....**

V. ...

a) y b) ...

c) **Elaborar el plan de desarrollo y programas sectoriales del municipio, así como para participar en el diseño, implementación y evaluación de los planes de desarrollo y programas sectoriales, regionales y de las entidades federativas, en concordancia con los sistemas de planificación de la Federación y de los estados. La participación del municipio estará garantizada por la legislación federal y estatal en la materia;**

d) a i) .....

VI. ....

**En el caso de los centros urbanos de dos o más entidades federativas, el Congreso de la Unión, a solicitud de las legislaturas locales, autorizará, según corresponda, los**

**acuerdos a que lleguen los estados y municipios involucrados, con la finalidad de crear entidades públicas, cuyo objeto exclusivo sea la planificación, coordinación, administración y gestión de servicios públicos de las zonas metropolitanas ubicadas en sus territorios, en cuyo caso, la operación y el financiamiento estarán a cargo de los tres órdenes de gobierno, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y las leyes federales y estatales en la materia.**

**En caso de que las zonas metropolitanas se encuentren situados al interior de una misma entidad federativa, la legislatura estatal autorizará los acuerdos a que lleguen los municipios de los territorios comprendidos, con la finalidad de crear entidades públicas cuyo objeto exclusivo sea la planificación, coordinación, administración y gestión de los servicios públicos en el territorio que comprenda dicha zona metropolitana, en cuyo caso deberá estar garantizada la aportación de recursos presupuestales por parte del gobierno estatal y los gobiernos municipales involucrados, en conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y las leyes federales y estatales en la materia.**Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en el artículo siguiente:

**Segundo.** Las entidades federativas 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 plazo. En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere este artículo, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Dip. Guadalupe Morales Rubio (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1486-IV,  
jueves 29 de abril de 2004.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ESTABLECER LAS  
FIGURAS DE PLEBISCITO Y REFERENDUM, A CARGO DE LA DIPUTADA  
MARIA ANGELICA RAMIREZ LUNA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La suscrita, diputada federal por el estado de Puebla a la LIX Legislatura e integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción II del artículo 55 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que reforma y adiciona los artículos 35, 36, 40, 73, 115 y 122 bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Para poder hablar de adiciones o reformas en nuestra Carta Magna es necesario contar con los instrumentos y el fundamento vasto que avalen el sustento de la naturaleza de la propia modificación, así uno de los baluartes que en el Partido Acción Nacional hemos defendido es la soberanía y libertad que como ciudadanos gozamos, en Acción Nacional hemos sido congruentes desde hace más de 60 años con nuestra doctrina al tenor de nuestra vida democrática, prueba de ello fueron los innumerables esfuerzos que nuestro fundador, Manuel Gómez Morín, realizó en función del avance hacia una sociedad participativa, una sociedad representada y valorada desde la esfera gubernamental; esa lucha que diera inició nuestro fundador, ahora los diputados federales del PAN abanderamos el proyecto

de la implementación del reconocimiento en nuestra Constitución Política de las figuras de democracia participativa.

\* Al respecto, el Presidente Vicente Fox, en su discurso que pronunció el 1 de diciembre del 2000 en la toma de protesta como presidente de los Estados Unidos Mexicanos declaraba lo siguiente:

\* "...Acepto el mandato popular de consolidar la democracia **a través de fórmulas relacionadas con la democracia directa, como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.**

En un sistema políticamente moderno, tales instrumentos debidamente reglamentados, permiten que la ciudadanía manifieste su sentir, de manera precisa y proporcione orientaciones enriquecedoras..."

Uno de los grandes idealistas de Acción Nacional establecía: "ser ciudadano es tener derecho de construir el orden político de un pueblo; ser ciudadano es ser dueño de los destinos políticos de la patria, la ciudadanía es la llave de oro con que se abren para el pueblo todas las puertas. La ciudadanía es el título de la realeza del pueblo mexicano, es el camino de salvación de los pueblos". **(Efraín González Luna)**. En Acción Nacional los legisladores nos hemos comprometido a cumplir con lo que don Efraín González Luna nos ha legado, velando siempre los intereses, la importancia y las prerrogativas que tenemos; primero como ciudadanos de la República, reconocidos en el artículo 35 de nuestra Carta Magna y segundo como sociedad democrática y participativa.

Nuestro sistema político ha evolucionado y cambiado desde hace ya algunos años, de igual manera la forma de constituirse de la sociedad mexicana ha evolucionado hacia la transición democrática, así según los cuadernos de divulgación de la cultura democrática en nuestro país, la definición de democracia "es el gobierno del pueblo por el pueblo. Es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno, sino también el sujeto que gobierna.

\* La clave de la legitimidad es la participación. Por eso es necesario velar porque se abran siempre nuevos espacios a la participación ciudadana para que las decisiones sean percibidas como fuente de un compromiso justo en el cual todos tengan igual oportunidad de intervenir de ser considerados. Ya no se habla de la democracia a secas, sino de la democracia participativa o de una democracia de participación popular. No es una cuestión semántica, ni una redundancia, ni unas palabras de moda. Estamos frente a una nueva concepción de la democracia. Los inspiradores de la democracia participativa han desafiado las instituciones tradicionales, no para destruirlas, sino para tomarlas como pilares de un nuevo orden político, más legítimo, más respetuoso de la autonomía, de los derechos de la libertad de cada persona, menos desigual y más justo.

Asimismo según algunos teóricos políticos existen dos forma de clasificación de la "democracia". En la primera clasificación se entiende por democracia directa la forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, a la vez democracia indirecta o participativa "es la forma de gobierno en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan". Así en nuestro país hemos vivido en una república representativa, democrática, federal, según lo establece el propio artículo 40 de la Constitución federal.

Una primera definición de "participación" es el tomar parte, convertirse en parte de una organización que reúne más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia, así la participación es un acto meramente social.

\* La participación ciudadana en los procesos políticos, su influjo sobre los partidos o la búsqueda de la fortaleza de las instituciones no son particularidad exclusiva de ciertas sociedades. En todos los sistemas se están explorando y desarrollando esquemas e iniciativas que promueven la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan, tanto a las instituciones democráticas, como su vida cotidiana.

En el artículo 39 de la Constitución Política mexicana se establece al calce que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". Es así que las voluntades de la Nación son las que debe dictar no solamente a través de la elección de sus gobernantes, es cierto que las democracias actuales no se construyen únicamente por esta vía, cumpliendo lo establecido en el artículo citado de nuestra Constitución, los ciudadanos tenemos derecho a expresar nuestra voluntad no únicamente mediante el sufragio, la implementación de nuevas figuras jurídicas como lo son el referéndum y el plebiscito motivo que ahora nos ocupa.

Aun cuando la democracia ha adolecido de una connotación variable en la historia de la filosofía política, en la teoría y práctica constitucional, existen muchos ejemplos sobre democracia directa, como es el ejemplo de la democracia griega, la cual llegó a tener la característica de ser peyorativa, sin embargo, algunos autores clásicos como Rousseau, en *El contrato social*, pugnaron por la democracia directa, tomando como modelo la experiencia de las sociedades antiguas germánicas y de Atenas en los siglos IV y V a.C. Ciertamente, no es posible para las sociedades modernas reunirse de manera permanente para llevar los asuntos de gobierno, pero es también cierto que los ciudadanos tenemos el derecho de participación y opinión formal sobre los asuntos públicos que afectan a la misma ciudadanía.

Sin embargo la participación ciudadana activa de nuestra sociedad no sólo deber ser a través de expresar su voto para elegir a sus representantes, debemos establecer los mecanismos legales correspondientes a la toma de decisiones en los asuntos específicos del gobierno a través de la inserción de las figuras jurídicas de plebiscito y referéndum en nuestra Carta Magna. Debe existir una nueva democracia en dónde la sociedad sea protagonista.

La democracia participativa es un paso adelante de la democracia representativa en la evolución de la democracia como concepto perfectible. La democracia representativa al uso en los países avanzados democráticos, es un mecanismo exclusivo y excluyente, configurado por los partidos políticos y sus intereses

sectoriales e ideológicos, únicos actores que llenan la escena político-institucional en la actualidad.

De igual forma, la democracia participativa o directa engloba los mecanismos de votación y cualesquiera que refieran la participación inmediata de los ciudadanos en los procesos de formación de la voluntad popular relacionados con las decisiones políticas que atañen a la sociedad, el ejercicio del poder público y la ejecución de ciertas atribuciones o tareas que se encomiendan ordinariamente al Estado; este procedimiento tiene como rasgo peculiar que a través de estos procedimientos de consulta, el pueblo pueda decidir, expresándolo en forma casuista sobre las decisiones que se toman desde la esfera gubernamental y así poderlas legitimar o modificar tomando en consideración la opinión de la sociedad, sin necesidad de congregarse y sin requerir intermediarios o representantes.

Se ha querido oponer la democracia participativa y la representativa, como modelos mutuamente excluyentes. Esta apreciación es errónea, ya que ambas se complementan y respetan la libertad y el pluralismo.

Así muchos estudiosos sobre democracia, como lo son Norberto Bobbio, Hans Kelsen y el propio Giovanni Sartori, coinciden en que la característica esencial de toda democracia es la participación, directa o indirecta, del pueblo en el gobierno de una comunidad, esto es, un sistema en el que las decisiones se toman de manera directa, por acuerdo explícito de la mayoría de los miembros, o bien en su forma representativa por individuos que son autorizados periódicamente por la mayoría de la comunidad para adoptar las decisiones de los mismos.

Los medios más directos de consulta popular ensayados hasta el momento por los regímenes democráticos en todo el mundo son los plebiscitos o referendos. Entre 1791 y 2001 hay registrados por lo menos 1,163 casos en todo el mundo en que se tiene constancia de referendos sobre decisiones que debían tomarse a nivel nacional o regional. Esta cifra no incluye a Suiza, donde el plebiscito es un instrumento muy frecuente de decisión. En ese país solamente se han realizado

cerca de mil plebiscitos a nivel nacional en los últimos dos siglos, pero han sido muchos más a niveles regional y local.

Estados Unidos es probablemente el segundo país donde un mayor número de referendos se realizan; las consultas plebiscitarias en la Europa oriental fueron un medio idóneo de transición a la democracia.

En Latinoamérica son varios sistemas políticos los que ya cuentan con figuras jurídicas como lo son consulta popular, referéndum y plebiscito, de esta manera en Argentina la consulta popular se circunscribe a los proyectos de ley, Brasil a través de una cláusula transitoria de su Constitución se establece el referéndum como consulta popular de las decisiones nacionales; Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela tienen igualmente las figuras de referéndum constitucional.

De igual manera ocurre en países de Europa como lo es España, Francia, Irlanda, Italia y Suiza. Esto es, que en los sistemas políticos actuales el enfoque internacional está volteando la mirada a la inserción desde los ordenamientos legales hacia el plebiscito y referéndum como parte de los derechos que los ciudadanos tenemos para avalar o revocar cualquier tema de interés nacional.

Actualmente en nuestro país son de consideración las entidades federativas en la que existen mecanismos de participación ciudadana directa como lo son: Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Compañeras y compañeros legisladores, es urgente que nuestro Congreso General apruebe las reformas y adiciones que nuestra sociedad nos exige anteriormente se han realizado esfuerzos de legisladores y legisladoras de diversos grupos parlamentarios, con la finalidad de reformar nuestro marco normativo e instrumentar la figura de democracia directa o participativa desde nuestro máximo ordenamiento.

Es menester primordial en nuestra labor legislativa adecuar la legalidad mexicana acorde con la actualidad social mexicana, así como de escuchar las voces latentes ciudadanas que nos exigen tener mayor representación limitada al escrutinio en la elección de representantes, el interés que tenemos los mexicanos es por el bienestar nuestro, por el bienestar común.

Por lo anteriormente expuesto y en mi calidad como diputada federal a la LIX Legislatura e integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, me permito someter ante esta Honorable Asamblea, la siguiente

### **Iniciativa con proyecto de decreto**

**Artículo Unico.-** Se reforman y adicionan; una fracción VI al artículo 35, la fracción VI al artículo 36, artículo 40, fracción XXVIII del artículo 73, 115 y los incisos o) y p) de la fracción V, base primera, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 35.-**

Son prerrogativas del ciudadano:

**I. Votar en las elecciones federales y en los procesos de referéndum y plebiscito;**

**II. a V. ...**

#### **Artículo 36.-**

Son obligaciones del ciudadano de la República:

**I. a II. ...**

**III. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de referéndum y plebiscito, en los términos que señale la ley.**

#### **Artículo 40.-**

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

La democracia será representativa en lo que se refiere a los cargos de elección popular de los poderes de la Unión y de los estados pero será participativa en lo referente a las decisiones que tomen directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum y plebiscito, en los términos de esta Constitución.

Se reconoce el referéndum constitucional, el cual será facultativo. Se podrá realizar cuando se trate de iniciativas que tengan por objeto la derogación, adición o reforma a esta Constitución, que versen sobre las garantías individuales; los derechos políticos individuales y colectivos de los ciudadanos; la soberanía nacional; la división de poderes; y el proceso de reforma constitucional.

El plebiscito es una forma de participación ciudadana para que los electores se manifiesten sobre las decisiones políticas fundamentales de la nación mexicana.

Sólo podrán someterse a referéndum y a plebiscito, los asuntos a que aluden los párrafos anteriores, por lo que no proceden tratándose de disposiciones en materia tributaria y fiscal, de expropiación, de limitación o la propiedad particular, así como del sistema bancario y monetario.

El resultado de los procesos de referéndum y plebiscito será obligatorio para gobernantes y gobernados, siempre que en dicho proceso participen cuando menos el 60 por ciento de los ciudadanos del padrón electoral.

El Instituto Federal Electoral será el órgano responsable de organizar el referéndum y el plebiscito; estará facultado para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las iniciativas, y tendrá la obligación de comunicar los resultados a las Cámaras del Congreso de la Unión, al Presidente

de la República, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los poderes públicos en el Diario Oficial de la Federación.

El derecho de solicitud de referéndum y plebiscito corresponderá: a) a los ciudadanos, cuando lo soliciten al menos el 1.5 por ciento de los inscritos en el padrón electoral, y pertenezcan al menos a una tercera parte de estados de la Federación incluido el Distrito Federal, aportando cada uno de ellos mínimamente un 5 por ciento de electores solicitantes; b) una tercera parte de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del H. Congreso de la Unión; y c) el Presidente de la República, salvo en lo relativo a la organización del Congreso de la Unión y del Poder Judicial.

Las normas para la procedencia y organización del referéndum y plebiscito, serán establecidas en la ley reglamentaria correspondiente.

#### Artículo 73.-

El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-J. ...

XXIX-K. Para expedir leyes reglamentarias del referéndum y plebiscito, y

XXX. ...

...

#### Artículo 115.-

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, **participativo**, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a X. ...

#### Artículo 122.-

.....

.....

.....

.....

.....

**A. a C. ...**

**V. Base Primera**

**I. a IV. ...**

**V. ...**

**a) a ñ) ...**

**o) Expedir las leyes en materia de referéndum y plebiscito, y**

**p) Las demás que le confieran expresamente en esta Constitución.**

**Transitorios**

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

**Segundo.-** El Congreso de la Unión tiene facultad de expedir la Ley Reglamentaria de la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en un término no mayor a un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto en materia de referéndum y plebiscito.

**Tercero.-** Los Congresos locales dispondrán de un plazo no mayor a un año a partir de la publicación del presente decreto para adecuar su legislación en el ámbito de su competencia, a lo que se refiere al plebiscito y referéndum.

Dado en el Salón de Plenos, a 29 del mes de abril de 2004.

Dip. María Angélica Ramírez Luna (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1486-IV, jueves 29 de abril de 2004.

QUE ADICIONA EL ARTICULO 3° DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE EDUCACION, EN MATERIA DE EDUCACION CIVICA, FORMACION DE CIUDADANIA Y CULTURA POLITICA DEMOCRATICA, A CARGO DE LA DIPUTADA SUSANA MANZANARES CORDOVA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los que suscribimos, diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en ejercicio de las atribuciones que nos confieren la fracción II del artículo 71, el artículo 72, la fracción XXV del artículo 73 y el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción II del artículo 55 y los artículos 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a la consideración de esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia de educación cívica, formación de ciudadanía y cultura política democrática, de conformidad con la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

De acuerdo con el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 2°, 5°, 7° y 8° de la Ley General de Educación, la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios,

deberá ser laica, científica, nacional, obligatoria en los niveles básicos y gratuita la impartida por el Estado.

Sin duda estos principios y objetivos son relevantes para que los mexicanos accedan a una formación educativa basada en el conocimiento científico y tecnológico, las manifestaciones culturales y artísticas y la capacitación para el trabajo. Pero también, de acuerdo con los artículos mencionados, la educación se propone formar individuos con atributos tales como el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, el amor a la Patria, la conciencia de solidaridad internacional, la justicia, la democracia, la convicción del interés general de la sociedad, la fraternidad, la igualdad de derechos y contrarios a cualquier manifestación de discriminación. Es decir, junto a la formación científica, tecnológica, cultural, artística y deportiva la educación busca formar mexicanos con conciencia histórica de sus derechos y obligaciones como ciudadanos.

La educación cívica no está al margen de los preceptos constitucionales, pues es referida en dos artículos de nuestra Carta Magna, el 31 y el 41. El primero, señala las obligaciones de los mexicanos, y en su fracción II sostiene que los mexicanos deberán "asistir en los días y horas destinados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos para el ejercicio de los derechos del ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar". Por su parte, el párrafo noveno de la fracción III del artículo 41 afirma que "El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a la capacitación electoral y educación cívica (?)".

El contenido de la fracción II del artículo 31 constitucional se explica en el contexto de las concepciones del Estado revolucionario, que trataba de formar ciudadanos aptos para el ejercicio de sus derechos y el manejo de las armas, con el propósito de hacer efectivos el goce y la defensa de las conquistas revolucionarias. Es significativo que la tarea de impulsar la instrucción cívica y militar se haya otorgado a los ayuntamientos, ya que son el nivel de gobierno más cercano a la

vida cotidiana de los ciudadanos. Sin embargo, actualmente ambas atribuciones de los ayuntamientos, la instrucción cívica y la militar, no se efectúan, con lo que este precepto constitucional no se traduce en un cumplimiento estricto.

Por otra parte, en cuanto al mandato de la fracción III del artículo 41 de la Constitución, justo es reconocer que el Instituto Federal Electoral, a través de su Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y sus correspondientes vocalías locales y distritales, desde su creación ha desarrollado una amplia e intensa labor de educación cívica dirigida a los diversos sectores de la población. Esta labor de educación cívica informal, es decir, fuera del ámbito escolar, ya casi cumple tres lustros y, sin duda, ha sido una importante contribución del Instituto a la vida democrática de la nación. Pero el Instituto Federal Electoral también ha incursionado en el impulso a la educación cívica formal, mediante convenios interinstitucionales con autoridades de diversos niveles del sistema educativo.

La concepción sobre la educación como proceso formador de ciudadanía tiene una larga tradición en nuestro país, a partir de su reconocimiento como nación independiente. Baste recordar, durante el siglo XIX, la labor de los yorkinos, los federalistas y, posteriormente, los liberales. Ya en el siglo XX, la educación cívica fue impulsada por el Estado revolucionario en el marco de los preceptos del artículo 3º constitucional, particularmente mediante las asignaturas de civismo. Ciertamente es que las concepciones, los contenidos y los métodos de educación cívica en cada época estuvieron relacionados con los proyectos políticos de las fuerzas prevaletentes en la dirección del Estado.

El texto vigente del artículo 3º de nuestra Constitución Política brinda el marco normativo para que la educación cívica pueda desarrollarse. No obstante, dicho texto es insuficiente, como bien lo muestra el hecho de que entre 1974 y 1992, es decir durante 18 años, la educación cívica haya desaparecido de los programas escolares oficiales para fusionarse -en realidad, diluirse-, en asignaturas como Historia y Geografía. Por ello es necesario efectuar reformas al artículo 3º

constitucional y a los correspondientes artículos de la Ley General de Educación, con el propósito de que la educación cívica sea explícitamente reconocida como parte imprescindible de la formación de los educandos, tanto en el ámbito educativo escolar como en el no escolar dirigida a la población abierta. Aún más, los objetivos de la educación cívica son a tal grado relevantes que es necesario concebirla como una tarea de Estado, en la que estén involucrados de manera permanente las instituciones de los tres poderes de la Unión así como los tres niveles de gobierno, además de incorporar las contribuciones de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

El objetivo esencial de la educación cívica es la formación de ciudadanos, de individuos, hombres y mujeres, conscientes y practicantes de sus derechos y obligaciones. Empero, para ello es necesario considerar a la ciudadanía no sólo con relación a su acepción jurídica, sino también en sus referentes político, cultural y sociológico. Vale decir, no es suficiente el reconocimiento jurídico positivo de los derechos y obligaciones de la ciudadanía para que ésta exista, como bien lo ilustra, por ejemplo, que durante el siglo XIX y buena parte del XX los ciudadanos tuvieran sólo una relativa existencia en medio de una organización social y política dominada por las corporaciones y la política corporativa, a pesar de los preceptos jurídicos formales que en materia de ciudadanía figuraban en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

Por lo tanto, siendo imprescindible, no basta el reconocimiento jurídico para que la ciudadanía tenga una existencia real, se requiere también que el sistema político se caracterice por relacionar ciudadanos y organizaciones ciudadanas como actores relevantes del propio sistema. También es necesario que los individuos conozcan y ejerzan sus derechos y obligaciones, de manera que los preceptos jurídicos no se reduzcan a una formalidad que no encuentre referentes en la vida cotidiana de la gente. En consecuencia, la ciudadanía debe ser concebida como una construcción jurídica, política, cultural y sociológica. En estos términos, la ciudadanía no aparece por generación espontánea ni gracias a sólo un acto

jurídico. La ciudadanía tiene existencia como resultado de un complejo proceso de construcción histórica, que equivale a conformar la identidad de los sujetos políticos y sociales de las sociedades modernas y democráticas.

Actualmente el concepto de ciudadanía es objeto de una profunda revisión y de nuevos planteamientos ante la emergencia de nuevos fenómenos en nuestro tiempo. Efectivamente, uno de los atributos indispensables de la ciudadanía es la de ser titular de derechos. Sin embargo, se plantea el problema de las condiciones para ejercer realmente los derechos y no sólo ser un titular formal de los mismos. Es por ello que históricamente a los derechos políticos y civiles se añadieron los derechos sociales, con el propósito de que con ellos se garantizaran al menos las condiciones sociales indispensables para promover una plataforma de igualdad social que permitiera ejercer el conjunto de los derechos. El criterio es que sin educación, salud e ingresos que se traduzcan en un nivel de vida digno, los individuos no están plenamente capacitados para la ciudadanía. Es decir, con los derechos sociales se ha buscado dotar a los individuos de los atributos de racionalidad, igualdad y libertad que les permitan transformarse en ciudadanos, por lo que es imperativo que la distribución de la riqueza que pretende asegurar los mínimos de bienestar no implique el establecimiento de relaciones paternalistas, clientelares o corporativas.

Además de ser titular de derechos, el ciudadano pertenece a una comunidad nacional, lo que le permite participar en las decisiones sobre los asuntos públicos. Sin embargo, se deben reconocer las diversas formas de ser ciudadano, en atención a las múltiples identidades prevalecientes. Por ejemplo, se puede ser ciudadano hombre o mujer; joven o anciano; ateo o integrante de alguna religión; de una minoría étnica, cultural o sexual. Por esta razón, la ciudadanía, siendo un concepto universal, no puede dejar de lado las necesidades y las reivindicaciones específicas de las diferentes identidades ciudadanas.

La participación en los asuntos de las comunidades específicas y en los de la comunidad nacional es otro de los atributos de la ciudadanía. Los derechos de

ciudadanía dotan a sus titulares de la potencialidad para la transformación social. Pero para que esta potencialidad se realice se requiere del compromiso y la participación de los ciudadanos en el espacio público, de ciudadanos que se involucren en el proceso de toma de decisiones y estén atentos a la rendición de cuentas de los gobernantes y los representantes populares.

En este marco, es necesario hacer realidad el goce de los derechos de ciudadanía a quienes no han tenido acceso a ellos, a pesar de su existencia jurídica. Los derechos a la igualdad ciudadana y la equidad deben ser reconocidos como una conquista civilizatoria que debe ser fortalecida. Asimismo, es cierto que la identidad ciudadana no es la única en la que están inmersos los ciudadanos, por lo que las reivindicaciones de las identidades particulares deben ser atendidas. Es también necesario incentivar la participación ciudadana comprometida con los asuntos públicos, para elevar la calidad del funcionamiento de la democracia.

La construcción de ciudadanía equivale a la constitución de un sujeto social y político, por lo tanto no es un problema que se resuelva sólo en el nivel teórico o en el jurídico. Las posibilidades de reformar el Estado y sus relaciones con la sociedad y los grupos e individuos que la conforman es también materia de la acción ciudadana. La ciudadanía y sus potencialidades no están preconstituidas, requieren de un proceso de constitución. Entre otros aspectos, la construcción de ciudadanía requiere de un proceso de aprendizaje, como parte de una estrategia para crear y consolidar la cultura política democrática.

En nuestro país la construcción de ciudadanía ha sido un proceso largo e inacabado, que parte del ascenso de México como nación independiente y llega a la emergencia ciudadana que ha caracterizado nuestra reciente transición política. Los ciudadanos mexicanos, más allá de su número en comparación con otros actores políticos y sociales, han sido impulsores y participantes de los más relevantes procesos de nuestra historia política. Ya sea en el movimiento de Independencia, en la República Restaurada, en la resistencia contra la dictadura porfirista, en la Revolución Mexicana, en las luchas políticas, sociales o electorales

del siglo XX o bien en el impulso a la transición política de las últimas décadas, los núcleos ciudadanos han protagonizado importantes procesos de transformación social. En particular, la transición política que ha dado conformación al México actual no podría explicarse sin la acción ciudadana, pues ha sido una de las fuentes de democratización de nuestro régimen político.

Así como la democracia no puede existir sin ciudadanos, la ampliación y consolidación de la democracia sólo puede ser correlativa a la ampliación y consolidación de la ciudadanía. Por esta razón fundamental y en atención al imperativo de consolidar la democracia e incrementar su eficacia, es necesario contribuir mediante diversas vías al impulso de la construcción de ciudadanía. Una de estas vías es la educación cívica, ya que permite promover la cultura política democrática y los principios y valores de la democracia.

Por supuesto, la construcción de ciudadanía es un proceso más complejo que no se reduce a la contribución de la educación cívica. Requiere, entre otros factores, de un sistema jurídico, de instituciones, de prácticas y de cultura democráticos, que incentiven las conductas y las decisiones funcionales a la democracia. Requiere también que la democracia muestre su eficacia en comparación con otras formas de gobierno. Sin embargo, es relevante la contribución de la educación cívica en este proceso, ya que prescindir de esta equivaldría a constreñir el proceso formativo de los individuos y a limitar el grado de participación social. La educación cívica es una educación para la ciudadanía y para la democracia, y en tanto la ciudadanía se construye cotidianamente, la educación cívica debe desarrollarse permanentemente tanto en los ámbitos escolares como fuera de ellos.

En el México actual, los contenidos y objetivos de la educación cívica no pueden teñirse de partidismo, sino que deben corresponder al marco de pluralidad política que caracteriza al país. Así, un objetivo fundamental de la educación cívica debe ser la formación de una cultura democrática con base en los valores de la democracia. De esta manera, la promoción de la igualdad, la libertad, la justicia, la legalidad, la

equidad, el pluralismo, el respeto, el diálogo, la tolerancia, la solidaridad y la participación deberán ser algunos de los ejes fundamentales de la educación cívica que consolide a la cultura política democrática.

Los argumentos anteriores fundamentan la necesidad de proceder a reformas jurídicas e institucionales que permitan la ampliación e intensificación de la educación cívica en nuestro país. Por ello es que la presente iniciativa propone una adición al segundo párrafo del artículo 3º de la Constitución Política, para que la educación que imparta el Estado, además de las características que ya menciona el propio artículo 3º, tenga la de promover mediante la educación cívica los valores de la democracia y la formación de la cultura política democrática.

De manera correspondiente, se propone reformar la fracción V del artículo 7º de la Ley General de Educación, para que entre los fines de la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3º constitucional, mediante la educación cívica se infunda el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de gobierno y convivencia, así como la promoción de los valores de la democracia y la formación de la cultura política democrática.

Asimismo, se propone una adición a la fracción VII de la Ley General de Educación, para mandar a que las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realicen campañas educativas que eleven los niveles culturales, sociales y cívicos de la población.

La presente Iniciativa plantea otras adiciones a la Ley General de Educación, relativas a la creación del Consejo Nacional de Educación Cívica, como organismo descentralizado que impulse la coordinación, el diseño y la realización de programas y actividades de educación cívica, promoción de los valores de la democracia y formación de cultura política democrática.

Se proponen adiciones a la fracción I del artículo 12 y al segundo párrafo del artículo 48 de la Ley Federal de Educación, con el objetivo de que la Secretaría de Educación Pública, que tiene la facultad exclusiva de determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de los maestros de educación básica, en materia de educación cívica escolarizada y no escolarizada considere la opinión del Consejo Nacional de Educación Cívica.

Se plantea una adición al título del Capítulo VII de la Ley Federal de Educación, para que además de la participación social en la educación incorpore las bases para el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Cívica; la Sección 3 del mismo Capítulo, relativa a los medios de comunicación, pasa a ser Sección 4, y se crea una nueva Sección 3: "Del Consejo Nacional de Educación Cívica". Esta Sección comprende un artículo 73-BIS, con cuatro fracciones: la primera, referida a la integración del Consejo; la segunda, relativa al Presidente y al Secretario Técnico del Consejo; la tercera, está dedicada a determinar las atribuciones del Consejo, y la cuarta, a las instalaciones, el personal y el financiamiento del propio Consejo.

El Consejo Nacional de Educación Cívica se integraría con un representante de cada una de las siguientes instituciones, dado su involucramiento e interés en las tareas de educación cívica: Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Gobernación; Cámara de Diputados; Cámara de Senadores; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión. Asimismo, participarían como integrantes del Consejo dos representantes de organizaciones de la sociedad civil con acreditada experiencia en educación cívica. La Presidencia y la Secretaría Técnica del Consejo corresponderían a la Secretaría de Educación Pública.

Cabe mencionar que esta Iniciativa no plantea reformas al artículo 74 de la Ley, cuyo texto señala que "Los medios de comunicación masiva, en el desarrollo de sus actividades, contribuirán al logro de las finalidades previstas en el artículo 7º, conforme a los criterios establecidos en el artículo 8º". Sin embargo, sí propone la ya mencionada adición al artículo 7º en materia de educación cívica, con lo que los medios de comunicación también tendrían que contribuir a las actividades de educación cívica.

Al Consejo Nacional de Educación Cívica se le otorgan amplias atribuciones para impulsar la educación cívica, la promoción de los valores de la democracia y la formación de cultura política democrática, a saber: proponer y opinar ante la Secretaría de Educación Pública sobre los planes y programas de estudio relativos a educación cívica; proponer y opinar ante las instituciones públicas de los tres poderes de la Unión, así como ante las instituciones y organizaciones de los sectores social y privado, sobre programas y actividades de educación cívica; promover el diálogo entre los sectores público, social y privado e incentivar acuerdos interinstitucionales; diseñar y aplicar programas de educación cívica dirigidos a la población abierta; realizar investigaciones y estudios, publicar y distribuir libros y producir materiales; efectuar encuentros nacionales e internacionales de análisis e intercambio de experiencias; convocar a certámenes, concursos y premios; llevar a cabo programas de capacitación de capacitadores, y aprobar su Estatuto y su Reglamento Interno.

El Consejo Nacional de Educación Cívica contaría con las instalaciones y el personal necesario para el cumplimiento de sus funciones, y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión establecería dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación la partida correspondiente al Consejo, para que desarrolle plenamente las atribuciones establecidas en la Ley.

Finalmente, se introducen tres artículos transitorios: el primero, relativo a la entrada en vigor del Decreto; el segundo, referido al plazo para la instalación del Consejo Nacional de Educación Cívica y al procedimiento de integración del

propio Consejo, y el tercero, determina el plazo para la aprobación del Estatuto y el Reglamento Interior del Consejo Nacional de Educación Cívica.

En virtud de lo expuesto, los suscritos diputados sometemos a la consideración de esta H. Cámara de Diputados la **presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se determina una adición al artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se establecen adiciones a diversas disposiciones de la Ley General de Educación**

**ARTÍCULO PRIMERO. SE ADICIONA** el segundo párrafo del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 3º.

...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. **Asimismo, mediante la educación cívica promoverá los valores de la democracia y la formación de cultura política democrática.**

**ARTÍCULO SEGUNDO. SE ADICIONAN** la fracción V del artículo 7º; la fracción I del artículo 12; la fracción VII del artículo 33; el segundo párrafo del artículo 48; el título del capítulo VII; una nueva sección 3 del capítulo VII, con lo que la anterior sección 3 pasa a ser sección IV, y el artículo 73-BIS, con cuatro fracciones, todos de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 7º.

La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios,

tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

...

V. Infundir, **mediante la educación cívica**, el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones para el mejoramiento de la sociedad, **la promoción de los valores de la democracia y la formación de cultura política democrática**;

...

#### ARTÍCULO 12.

Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48. **En materia de educación cívica, tanto en el ámbito escolarizado como en el no escolarizado, considerará las propuestas y opiniones del Consejo Nacional de Educación Cívica a que se refiere el artículo 73-BIS;**

...

#### ARTÍCULO 33.

Para con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

...

VII.- Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales, **cívicos** y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria;

...

#### ARTÍCULO 48.

La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Para tales efectos la Secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación a que se refiere el artículo 72. **En materia de educación cívica, la Secretaría considerará las propuestas y opiniones del Consejo Nacional de Educación Cívica a que se refiere el artículo 73-BIS.**

...

### CAPÍTULO VII. DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN Y DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN CÍVICA

...

#### SECCIÓN 3. DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN CÍVICA

#### ARTÍCULO 73-BIS.

Se constituirá, como organismo descentralizado, el Consejo Nacional de Educación Cívica, para impulsar la coordinación, el diseño y la realización de programas y actividades de educación cívica, promoción de los valores de la democracia y formación de cultura política democrática, bajo las siguientes bases y las demás que señale la ley:

**I. El Consejo Nacional de Educación Cívica se integrará por un representante permanente de cada una de las siguientes instituciones:**

- a) Secretaría de Educación Pública;
- b) Secretaría de Gobernación;
  
- c) Cámara de Diputados;
- d) Cámara de Senadores;
  
- e) Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- f) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
  
- g) Instituto Federal Electoral;
- h) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
  
- i) Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión.

Los representantes de las instituciones mencionadas podrán ser sustituidos en todo momento por acuerdo de los titulares de las mismas. Además, formarán parte del Consejo Nacional de Educación Cívica dos representantes de organizaciones de la sociedad civil con acreditada experiencia en educación cívica. Estos últimos participarán en el Consejo durante dos años, después de los cuales se integrarán al mismo dos nuevos representantes de organizaciones de la sociedad civil distintas a las que hayan estado representadas durante los dos años anteriores.

Los integrantes del Consejo Nacional de Educación Cívica ocuparán los cargos con carácter honorífico.

II. La Presidencia y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Educación Cívica estarán a cargo de la Secretaría de Educación Pública. El Presidente del Consejo será el representante designado por la Secretaría de Educación Pública.

III. El Consejo Nacional de Educación Cívica tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Proponer y opinar ante la Secretaría de Educación Pública, acerca de los contenidos de los programas y planes de estudio de educación cívica para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
- b) Proponer y opinar ante las instituciones públicas de los tres poderes de la Unión, así como ante las instituciones y organizaciones de los sectores social y privado, sobre programas y actividades de educación cívica y formación de cultura política democrática dirigidos a los diversos sectores de población abierta;
- c) Promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado, e incentivar acuerdos interinstitucionales, para impulsar programas y actividades de educación cívica y formación de cultura política democrática;
- d) Diseñar y aplicar programas de educación cívica, promoción de los valores de la democracia y formación de cultura política democrática, dirigidos a la población abierta;
- e) Impulsar la concertación y acordar convenios interinstitucionales para impulsar la educación cívica en los ámbitos escolares y no escolares;
- f) Realizar investigaciones y estudios, publicar y distribuir libros y producir otros materiales de educación cívica y cultura política democrática;
- g) Llevar a cabo encuentros de análisis e intercambio de experiencias, nacionales e internacionales, sobre educación cívica y cultura política democrática;
- h) Convocar a certámenes, concursos y premios sobre educación cívica y cultura política democrática;

**i) Efectuar programas de formación de capacitadores en educación cívica y cultura política democrática;**

**j) Aprobar su Estatuto y expedir su Reglamento Interno, y**

**k) Las demás que la ley señale.**

**IV: El Consejo Nacional de Educación Cívica contará con las instalaciones y el personal necesario para el desarrollo de sus actividades. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión establecerá dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, la partida correspondiente al Consejo Nacional de Educación Cívica.**

#### **SECCIÓN 4.- DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

...

#### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.- El Consejo Nacional de Educación Cívica se constituirá dentro de los seis meses siguientes a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación. Para este efecto, el Secretario de Educación Pública convocará a los titulares de las instituciones referidas en los incisos a) al i) de la fracción I del artículo 73-BIS, para que designen a sus respectivos representantes, así como a las organizaciones de la sociedad civil a que alude el segundo párrafo de la misma fracción para que hagan sus propuestas de representantes para integrar el Consejo. Una vez reunidos los representantes de las instituciones referidas, decidirán sobre las dos organizaciones de la sociedad civil cuyos representantes habrán de integrarse al Consejo Nacional de Educación Cívica.**

TERCERO. El Consejo Nacional de Educación Cívica, contará con un plazo máximo de seis meses a partir de su instalación, para aprobar su Estatuto y su Reglamento Interno.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2004.

Dip. Susana Manzanares Córdoba

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1486-IV,  
jueves 29 de abril de 2004.**

**QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA FORTALECER LAS  
FACULTADES PRESUPUESTALES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, A  
CARGO DE LA DIPUTADA MINERVA HERNANDEZ RAMOS, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRD**

Quien suscribe, diputada a la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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, presenta ante la H. Cámara de Diputados iniciativa de decreto que reforma y adiciona dos párrafos a la fracción IV el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

Desde hace varias décadas hemos sido testigos y partícipes de una prolongada discusión concerniente a uno de los aspectos más importantes de las finanzas públicas del Estado mexicano que es el que se refiere al análisis y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos Federal que envía el gobierno de la República a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos establecidos en nuestra Constitución.

De los muy diversos y amplios temas correspondientes a este aspecto de las finanzas públicas del Estado, tiene particular relevancia el relacionado a las fechas de presentación y aprobación del presupuesto de egresos, así como el que se refiere al momento en el que éste empieza a aplicarse.

Las disposiciones relativas al proceso de aprobación presupuestal, determinan la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados otorgada por el constituyente de 1917, siendo objeto de importantes estudios de constitucionalistas de la época, bajo argumentos que unificaron criterios en el sentido de que la Cámara de Diputados tiene mayor vinculación y representación popular y por tanto, con mejor posición de conocer el criterio y los sentimientos de la población.

A pesar de lo anterior, no fue sino hasta la reforma política de 1977 cuando se estableció que el Presidente de la República debía hacer llegar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el 15 de noviembre, posteriormente en 1982 se adicionó al segundo párrafo para el caso de que un nuevo Presidente tomara posesión del Ejecutivo Federal, entonces podría presentar la iniciativa hasta el 15 de diciembre.

Hoy enfrentamos dilemas de diseño constitucional, debido a que la regulación en la materia no es sólo muy general y extraordinariamente precaria, sino que a su vez, vista desde la integridad del ordenamiento constitucional, genera obstáculos para la deliberación parlamentaria e incertidumbre respecto del papel que han de jugar los órganos Ejecutivo y Legislativo en su proceso de aprobación y aplicación.

La primera controversia jurídica que surge en torno a este artículo se refiere a la salida legal en caso de que no se apruebe el Presupuesto de Egresos antes de concluir el año fiscal (31 de diciembre). Coexiste una previsión constitucional explícita para ese caso, cada vez más presente bajo el escenario actual de un Congreso con tendencias marcadamente plurales. Existe un vacío legal en la legislación presupuestal, no está claro qué debe hacerse en caso de que el presupuesto no sea aprobado el 1 de enero.

Lo único que se establece en la ley es que los salarios de los servidores públicos serán pagados a tiempo, pero ningún otro gasto público puede ser desembolsado, ante tal situación, probablemente el Presidente podría iniciar una controversia

constitucional ante la Suprema Corte de Justicia con el objeto de resolver la parálisis.

Para solucionar estos problemas se han presentado diversas iniciativas por legisladores de varios partidos en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. En abril de 2001 el Ejecutivo aborda este tema, remitiendo una extensa iniciativa de reformas a distintos ordenamientos "La nueva Hacienda Pública Distributiva", con objeto de regular los procesos de análisis y aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, quedando sepultada esta discusión por el viejo debate sobre las medidas recaudatorias impulsadas por el Ejecutivo.

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, se reconoció la falta de transparencia en el sistema presupuestal, la carencia de criterios de reconducción que dota de incertidumbre al debate, la inicua distribución de la riqueza, la innegable miseria y la marginación, haciendo énfasis en los graves rezagos existentes en energía e infraestructura, comunicaciones y transportes, agua, educación, salud, seguridad pública, etcétera.

En ella, el Ejecutivo federal reconoció la necesidad de adecuar un nuevo marco normativo en materia presupuestaria ante la latente crisis en la política económica en nuestro país, discusión que quedó olvidada debido al polémico debate sobre el establecimiento de contribuciones.

Como sabemos, el texto vigente de la Constitución establece que ambas iniciativas deben ser presentadas a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al de su aplicación y su aprobación debe haberse realizado antes del 1 de enero del año siguiente. Solamente existen dos excepciones a esta prescripción, señaladas en el mismo artículo 74 constitucional, fracción IV, consistentes en que cuando el Presidente de la República se hace cargo del gobierno federal el 1 de diciembre, la presentación de estos proyectos puede diferirse a más tardar el 15 de diciembre de ese mismo año, o bien que el

plazo para su entrega puede ampliarse cuando lo solicite el gobierno federal y la cámara de diputados considere que existe causa justificada para autorizarlo.

Esto significa que en las condiciones actuales, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está obligada a aprobar el Presupuesto de Egresos antes del 1 de enero del año siguiente al de la presentación del proyecto respectivo, porque de lo contrario, no existiría ningún fundamento legal para que se ejerciera el gasto público, porque éste no habría sido aprobado por el único órgano facultado para hacerlo. Consecuentemente, la Cámara de Diputados solo cuenta con un mes para aprobar el presupuesto de egresos cuando éste se presenta dentro del plazo señalado, considerando que el período ordinario de sesiones de esa parte del año concluye a más tardar el 15 de diciembre. Ese plazo se reduce a quince días, cuando el proyecto de presupuesto se envía a la Cámara de Diputados el 15 de diciembre, caso en el cual el período extraordinario de sesiones concluye a lo sumo el 31 de diciembre.

En todo caso, es obvio que el tiempo del que disponen los Diputados para analizar, discutir, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación es muy reducido, sobre todo si se toma en cuenta su amplitud temática y la complejidad de muchos de los elementos financieros, jurídicos, políticos, sociales y económicos que lo integran o que tienen relación con sus disposiciones, a lo que debe agregarse la importancia intrínseca de este acto jurídico fundamental en el ámbito de las finanzas públicas federales.

La experiencia nos ha demostrado que estos plazos son insuficientes para que la Cámara de Diputados realice un trabajo adecuado cuantitativa y cualitativamente en esta materia, el cual debe juzgarse en relación directa a la trascendencia de esta atribución que le confiere la Constitución, de lo cual es prueba el hecho incontestable de que en la inmensa mayoría de los casos, este órgano realiza un período extraordinario de sesiones específicamente para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es inobjetable que resulta negativo que un asunto técnicamente tan complejo deba ser atendido por las comisiones respectivas y por el pleno de la Cámara, bajo presiones de fechas y de tiempo, toda vez que esta situación limita las condiciones para el análisis y el estudio detenido de los diversos elementos de distinta naturaleza que integran el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como sabemos, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha aprobado recientemente una iniciativa de reformas constitucionales, la cual contribuirá en gran medida a la solución de los problemas que anualmente se presentan con relación al tiempo del que dispone este órgano para ejercer sus atribuciones en esta materia.

El contenido esencial de esta reforma consiste en la modificación de los plazos para la presentación de los proyectos de la ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos Federales, los cuales deberán ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre del año anterior al de su aplicación, estableciéndose que la aprobación correspondiente podrá realizarse hasta el 15 de noviembre inmediato posterior.

Si esta propuesta de reforma constitucional es aprobada por la Cámara de Senadores y por las legislaturas locales, en los términos establecidos en la Constitución Federal, estos procesos se facilitarán indudablemente y muchos de los problemas que ahora existen relacionados con este asunto habrán sido resueltos.

No obstante, me parece que esta modificación debe ser complementada con otra reforma constitucional, mediante la cual se prevea el caso de que el Presupuesto de Egresos no pueda ser aprobado en la fecha señalada, o en general, antes del 1 de enero del año de su aplicación, con el propósito de eliminar por completo la presión del tiempo para realizar el análisis exhaustivo y cuidadoso que merece un asunto de tanta trascendencia.

Para este efecto, considero necesario que se establezca una disposición en la Constitución Federal, compatible con el texto vigente y con el que hemos aprobado hace poco, conforme a la cual, si por alguna circunstancia no hubiera un presupuesto de egresos aprobado el 31 de diciembre del año previo al de su aplicación, entrará en vigor el proyecto enviado por el Ejecutivo.

Los esfuerzos para implementar un mecanismo de reconducción presupuestal han quedado plasmados en varias iniciativas. La reconducción, es previsión presupuestal, es un conjunto de medidas constitucionales que se adoptan para garantizar que el Estado no carezca de los recursos presupuestales con motivo de la falta de acuerdos entre los órganos que tienen la responsabilidad de emitir los presupuestos de ingresos y egresos.

El término *reconducción o reconducción económica* se ha venido utilizando en los últimos tiempos para referirse a las previsiones sobre la posibilidad de ausencia de presupuestos públicos, esta figura se adopta con diversas modalidades, la más recurrida es la prórroga del presupuesto anterior en caso de que el Legislativo rechace o no se pronuncie sobre los proyectos presentados.

En el ámbito internacional, las disposiciones relativas a la reconducción presentan tres tendencias:

Una señala que en caso de no existir acuerdo para la aprobación del presupuesto, entraría en vigor el presupuesto presentado por el Ejecutivo sin modificación alguna. A ella se acogen países como Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Otra consiste en la prórroga indefinida del presupuesto anterior, y se aplica en Colombia, España, República Dominicana, Honduras, Suecia, Finlandia, Uruguay, Grecia, Rumania y Venezuela; España refleja una prórroga hasta la aprobación del nuevo presupuesto. La otra tendencia es mixta, porque combina las medidas anteriores; en Panamá cuando la Asamblea es quien no aprueba, entra en vigor el proyecto presentado por el Presidente, pero si la Asamblea rechaza, permanece en vigor el del año anterior; en Colombia si el Congreso no expide el presupuesto,

regirá el presentado por el Presidente, pero si el Presidente no presenta proyecto, continua vigente el del año anterior.

Países como Finlandia y Portugal presentan mecanismos de reconducción presupuestal innovadores, ya que a falta de aprobación del presupuesto presentado por el Ejecutivo, el Parlamento puede presentar una propuesta alternativa.

Si bien es cierto que la reconducción del presupuesto es viable porque evita la parálisis constitucional, también lo es tomar en consideración los escenarios económicos, políticos y sociales con los que contamos.

La propuesta que someto a consideración plantea previsiones constitucionales, en función de la propia naturaleza del presupuesto de egresos, ya que es un decreto de carácter mixto, pues originalmente emana del Ejecutivo pero materialmente es emitido por el Legislativo, teniendo las características de todo acto administrativo.

### **Afirmativa Ficta**

De acuerdo con el Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, la afirmativa ficta es "una decisión normativa de carácter administrativo por el cual todas las peticiones por escrito de los ciudadanos, usuarios, empresas o entidades que se hagan a la autoridad pública, si no se contestan en el plazo que marca la Ley o las disposiciones administrativas se consideraran aceptadas?"

La aplicación de esta modalidad consistiría en la entrada en vigor del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo en los casos de que el Legislativo no se pronuncie en el lapso previsto en la Constitución. Probablemente la fuerza mayor del Poder Legislativo está en la capacidad para aprobar el presupuesto de una Nación y verificar que el gasto público se ajuste a las disposiciones presupuestales, por ello es indispensable contar con mecanismos adecuados para procesar la integración del gasto público.

La *afirmativa ficta* que se propone en materia presupuestal no podría operar sobre la base de la posibilidad del veto presidencial. Si a la Cámara se le negara la posibilidad de detener el decreto de Presupuesto, al Ejecutivo se le debe negar también la posibilidad de regresar el decreto expedido.

Este problema se ve con mayor claridad cuando se advierte que en México el veto presidencial puede operar sobre cualquier aspecto del decreto legislativo y no sobre la totalidad, a diferencia de otros países, como Estados Unidos, en donde el Presidente no puede vetar más que toda la ley o decreto.

Por ello, la *afirmativa ficta* no puede dejar en duda la cuestión del veto presidencial. Sin veto, si en la Cámara de Diputados no se logra constituir una mayoría para aprobar el Presupuesto, entonces es admisible que el proyecto presidencial se ejecute y el país tenga la seguridad de que siempre habrá una autorización de gasto.

En el escenario de que el Presidente no cuente con una mayoría en la Cámara de Diputados, con la *afirmativa ficta* las oposiciones estarían obligadas a llegar a un acuerdo, ya sea entre sí o con el partido del Presidente, pues de lo contrario predominaría el proyecto del Ejecutivo.

La facultad presupuestaria hace que los legisladores tengan una influencia inmediata en el desarrollo nacional, ya que en la asignación de recursos se denota la prioridad que cada área tiene, se puede prever el impulso de cambios trascendentales, siempre y cuando las diferencias sean salvadas por actos de consenso para evitar la parálisis de la función legislativa.

### **Contenido del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación**

El contenido del proyecto de Presupuesto del Ejecutivo federal debe guardar congruencia con la política económica, no presentar asignaciones financieras desproporcionadas y distinguir con toda claridad el gasto comprometido, fijo o

irreductible de las erogaciones no comprometidas y por tanto susceptibles de reasignación.

El gasto público se encuentra determinado en gran medida, por los compromisos jurídicos de diversos tipos. Algunos señalan expresamente el nivel de recursos a erogar, otros indican obligaciones del Gobierno Federal para su atención sin establecer montos específicos; asimismo existen erogaciones que están claramente definidas como prioridades. Partiendo de la consideración de estos criterios propiamente definidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resultará de gran utilidad práctica la distinción en el presupuesto de egresos del gasto comprometido y de las erogaciones no comprometidas.

### **Término para la Aprobación de la Cuenta Pública**

Coordinar y evaluar, son facultades que tiene la Cámara de Diputados con respecto al desempeño del Órgano Superior de Fiscalización, atribuciones necesarias para controlar el ejercicio del presupuesto de gasto público.

En 1999, el Congreso mexicano aprobó modificaciones a diversos artículos constitucionales para crear la Auditoría Superior de la Federación, organismo que reemplazó a la Contaduría Mayor de Hacienda a partir de enero de 2000.

A pesar del gran avance que ello representó, la eficacia y la eficiencia no se han dejado sentir. Estamos por recibir en el próximo mes de junio la Cuenta Pública de 2003, y aún quedan pendientes de aprobar las correspondientes a 2001 y 2002, debido a que el marco normativo no establece fecha fatal para dar cumplimiento a este mandato constitucional, lo cual hace prevalecer deficiencias jurídicas y técnicas.

En este sentido, debiera considerarse que la dictaminación de la Cuenta Pública de un ejercicio fiscal anterior se realice antes de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal siguiente (15 de noviembre), con la finalidad de conocer los resultados cuantitativos y cualitativos, avances del

gasto aprobado, cifras y programas en situación de subejercicio, contando con los insumos de información suficientes para una adecuada valoración y toma de decisiones, previo a la aprobación del Presupuesto de Egresos.

La vigilancia de las funciones del órgano superior de fiscalización y la facultad presupuestaria, resultan de suma importancia para vida económica de nuestro país, pues su ejercicio significa un contrapeso que contribuye al equilibrio de poderes, sujetando la discrecionalidad en la aplicación de fondos públicos a la aprobación de la Cámara de Diputados.

El esquema que se propone en esta iniciativa tiene la ventaja de garantizar la estabilidad y continuidad del gasto, abriendo la oportunidad para que un congreso plural dirima y dialogue sobre las prioridades de gasto para propiciar el desarrollo nacional.

Invariablemente, el Congreso está obligado a asegurar el equilibrio presupuestal y constreñir sus propuestas de gasto a su financiamiento. La asignación de recursos públicos requiere garantizar no solo niveles crecientes de gasto, sino que éste se aplique en el rubro adecuado y se ejerza con eficiencia, con niveles crecientes de productividad, transparencia y equidad distributiva, estrechamente vinculadas al alcance de metas estratégicas, con una visión de largo plazo, no de coyuntura política.

La ausencia de mecanismos que permitan sostener el gasto, al menos en los rubros que se consideran indispensables, supondría un riesgo real de servicios y funciones básicas como seguridad y educación, recordemos que en diciembre de 2001, por unas horas el país estuvo en una parálisis financiera al no haberse aprobado el Presupuesto de Egresos, sino hasta el 1 de enero de 2002.

El constitucionalismo contemporáneo ha venido incorporando nuevas formas de control del gasto, teniendo como objetivo principal el equilibrio entre los ingresos y los egresos. Actualmente la mayoría de los países están convencidos de que la

planeación puede ser un instrumento poderoso para acelerar las tasas de crecimiento, una economía planificada permite que los intereses sociales estén por encima de los intereses individuales, una economía planificada es más eficaz, eficiente y productiva que una economía sin planificación, debido a que se puede lograr que se utilicen plenamente los recursos materiales, financieros y humanos con la consiguiente elevación del ingreso nacional.

La ciudadanía espera de sus gobiernos la construcción de condiciones que fomenten la competitividad, el empleo, las oportunidades de desarrollo y la seguridad pública, a través de la edificación de visiones compartidas. La unidad en la diversidad está implícita en el Pacto Federal.

Conforme a lo expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Federal, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión y, en su momento, de los H. Congresos de las entidades federativas, por conducto de la Cámara de Diputados federal, la siguiente

**Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan dos párrafos a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 74. ...**

IV. ...

...

**Si al inicio del año no estuviere aprobado el Presupuesto de Egresos, regirá el proyecto presentado por el Ejecutivo Federal, el cual deberá guardar congruencia con la política económica, no presentar asignaciones financieras con crecimientos desproporcionados y deberá distinguir con toda claridad el gasto comprometido, fijo o irreductible, de las erogaciones no comprometidas y por tanto susceptibles de reasignación.**

...

...

...

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio. **La Cuenta Pública se dictaminará antes del 15 de noviembre, con la finalidad de conocer los resultados y avances del gasto ejercido, contando con los insumos de información suficientes previo a la aprobación del Presupuesto de Egresos para el ejercicio inmediato posterior.**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Si en el momento en que entrara en vigor esta reforma constitucional estuviera discutiéndose o analizándose el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Gobierno Federal, se aplicarán las disposiciones contenidas en este decreto, con relación al proceso de aprobación respectivo.

Dip. Minerva Hernández Ramos (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1486-IV, jueves 29 de abril de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS PARRAFOS QUINTO Y ANTEPENULTIMO DEL ARTICULO 99 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA ELECTORAL, A CARGO DE LA DIPUTADA ROCIO SANCHEZ PEREZ, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, Rocío Sánchez Pérez, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que reforma y adiciona los párrafos quinto y antepenúltimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Electoral, para establecer la renovación escalonada de los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y para consagrar en el texto de la Carta Magna la vía indirecta o vía de excepción para impugnar ante el Tribunal Electoral actos de aplicación de leyes inconstitucionales, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Los instrumentos adoptados en los sistemas de justicia electoral tienen potencialmente la posibilidad de contribuir a la gobernabilidad y desempeñan un papel clave en toda consolidación democrática.

La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han sido determinantes para el desarrollo democrático del país, quién podría negarlo.

Conviene, por tanto, seguir consolidando y fortaleciendo el carácter del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral de la República, ahora a través del reconocimiento legislativo de dos dispositivos legales, que por la circunstancia política actual, adquieren la verdadera categoría "garantías judiciales" o "garantías jurisdiccionales", es decir, de aquellos instrumentos jurídicos para lograr que los órganos electorales puedan actuar con independencia frente a los demás órganos del poder público y los propios partidos políticos.

Uno, la renovación escalonada de los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El otro, consagrar en el texto de la Carta Magna la vía indirecta o vía de excepción para impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación actos de aplicación de leyes inconstitucionales.

**a) Renovación escalonada de los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

En nuestro sistema jurídico, el antepenúltimo párrafo del artículo 99 de la constitución política de los estados unidos mexicanos establece que los magistrados que integren la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación durarán en su encargo 10 años improrrogables. Y como se sabe, los siete magistrado que integran actualmente la sala superior del tribunal electoral del poder judicial de la federación fueron nombrados para un período improrrogable de diez años, iniciaron el ejercicio de su función el día cinco de noviembre del año de 1996 y, como consecuencia, concluirán todos su encargo, de manera simultánea, el día 5 de noviembre de 2006. Es decir, 25 días antes de que incluso concluya el proceso de elección de un nuevo titular del Poder Ejecutivo de la Unión, que entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre del mismo 2006.

Aceptar que se empate la renovación total de los magistrados componentes de la Sala Superior con la que según las proyecciones será la elección del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo de la Unión más competida de la historia cívica

del país, implica poner en serio riesgo la incuestionable solvencia ganada en los últimos años por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En principio, si se encuentra integrada sólo por magistrados a punto de concluir su encargo, por razones obvias nuestra máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral carecerá de la fortaleza necesaria para enfrentar con éxito las presiones naturales que ejercerán los actores políticos en una circunstancia electoral tan competida. Pero además, puestos en un escenario casi seguro de Cámaras del Congreso de la Unión profundamente divididas en su integración, la agitación postelectoral haría harto difícil alcanzar la mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores exigida para elegir a los magistrados electorales que integran la Sala Superior, situación esta que por sí sola provocaría la aparición de un clima de inestabilidad política, de desconfianza o al menos suspicacia, haciendo pensar que la nominación habría respondido única y exclusivamente a la coyuntura política del momento.

Es pertinente, en consecuencia, fortalecer y consolidar, de manera pronta e inmediata, el carácter del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral de la República, instrumentando un sistema escalonado para la sustitución de los magistrados electorales integrantes de su sala superior, que se constituya en una auténtica garantía judicial de independencia y sintonice la norma y la institución electoral a un futuro político inmediato que preocupa y ya apremia.

Porque además, la nominación de los magistrados electorales de la Sala Superior mediante un sistema escalonado, de suerte que no se produzca el término simultáneo de funciones de todos en conjunto, sino que se realice de manera paulatina, cumpliendo, como ya está previsto, cada uno su periodo de diez años, responde a la necesidad de no provocar un vacío en sus actividades cotidianas al momento de renovar a los miembros que la integran. Si bien es cierto que el cambio en las personas que desempeñan las funciones públicas, es el sustento y la razón de ser de nuestra vida democrática, es necesario también, contar con

bases suficientes para que los periodos de transición, no se conviertan en un debilitamiento de los órganos en perjuicio de la institución.

De este modo, en el momento en que un magistrado entrara en funciones, se encontraría a otros que ya se vienen desempeñando con experiencia el encargo, hecho que indudablemente facilitaría la continuidad en los trabajos propios del Tribunal y daría prosecución a su responsabilidad como órgano colegiado, para el fortalecimiento de su autonomía.

La sustitución escalonada de magistrados electorales igualmente evitaría el riesgo de cambiar los criterios judiciales de manera abrupta, al permitir armonizar la continuidad de los criterios jurisprudenciales, con una gradual renovación permanente de las pautas de validez de la totalidad de las normas jurídicas electorales.

Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el marco de la llamada reforma judicial de 1994, se hizo necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. Una de las soluciones más eficaces al logro de esos propósitos fue sin lugar a dudas el establecimiento del principio de sustitución escalonada de los señores ministros, para que con la renovación periódica de los miembros de nuestro Máximo Tribunal se evitara un esquema rígido de interpretación constitucional.

La pertinencia ampliamente demostrada de esta reforma de 1994, que instituyó uno de los mecanismos que han contribuido a consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la nación como Tribunal de Constitucionalidad, justificaría por sí sola la homologación del sistema de renovación de los magistrados electorales al de sustitución escalonada, también ya vigente para los integrantes del Consejo de la Judicatura. Como en 1994 para la interpretación constitucional, la dinámica

económica y social de México exige ahora de una capacidad siempre renovada de interpretación de las normas electorales, que guarde coherencia con sus propósitos y principios fundamentales.

**b) Vía indirecta o vía de excepción para impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación actos de aplicación de leyes inconstitucionales.**

Hasta antes del proceso legislativo del que surgió el decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, no existía prácticamente un control de la constitucionalidad en materia electoral; la ley reglamentaria y la jurisprudencia establecieron la improcedencia del juicio de amparo para la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos. El objetivo primordial de dichas reformas fue el establecimiento de un sistema integral de justicia en materia electoral, que garantizara: el control constitucional de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales; la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votados y de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país; así como el control constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales de las entidades federativas.

A través de ellas se pone de manifiesto la voluntad evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de justicia electoral con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la Carta Magna, para lo cual se fijó una distribución competencial del contenido total de este sistema integral de control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral. Sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues para la impugnación de leyes, como objeto único y directo de la pretensión, por consideradas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, de la ley fundamental, y respecto de los actos y resoluciones en materia electoral la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió al Tribunal Electoral cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se desprende de los artículos 41, fracción IV, 99, y 116, fracción IV, de la Ley Fundamental.

En este sentido, se advierte que por mandato legal se faculta al Tribunal Electoral para ejercer el control constitucional en la materia, convirtiéndose así en un tribunal de control constitucional sobre los actos y resoluciones en materia electoral. Y en tal virtud el Tribunal Electoral no sólo debe garantizar la legalidad en materia electoral, sino que como órgano del Poder Judicial de la Federación, debe tener plenas facultades para revisar la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, velando porque el principio de supremacía constitucional sea observado y respetado en los mismos.

Ahora bien, la única forma en que el Tribunal Electoral puede cumplir plenamente con la voluntad señalada, consiste en la aptitud absoluta de examinar los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones: la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente; y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas fundamentales.

Para tal efecto, es preciso que desde el mismo texto constitucional se consagre en forma explícita la posibilidad de impugnar en materia electoral las leyes inconstitucionales por la vía indirecta o también llamada vía de excepción, y que consistiría en acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en contra de resoluciones o actos alegándose en los conceptos de violación que los mismos se dictaron violando el artículo 133 constitucional, por haberse apoyado dichas resoluciones o actos en una ley inconstitucional. Así, el Tribunal gozaría de competencia suficiente e indiscutible para determinar la inconstitucionalidad de un acto aplicativo de una ley que se estime contraria a la Constitución.

De esta suerte, cuando en algún medio de impugnación en materia electoral se haga valer como agravio la aplicación de una norma electoral de carácter general que se estime contraria a la Constitución, se consideraría que de manera similar a la resolución de los juicios de amparo directo por parte de los tribunales

colegiados de circuito, las sentencias que emita el Tribunal Electoral no contendrían en los puntos resolutivos declaración alguna en torno al precepto que dio lugar a la existencia del acto impugnado, pues tal declaración se encuentra fuera de su órbita competencial, debiendo hacerse el análisis sobre la inconstitucionalidad de dicha norma, en la parte considerativa de la sentencia, con el propósito de determinar si la resolución o acto de aplicación impugnado es o no inconstitucional. Y dado el caso, dejar insubsistente el acto aplicativo, sin hacer una declaración general de inconstitucionalidad del precepto legal que dio origen a dicho acto.

No constituye obstáculo a lo anterior, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, constitucional, en el sentido de que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese precepto, que *prima facie*, podría implicar una prohibición del análisis de la oposición de leyes secundarias y la Constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad, dado que esa apariencia se desvanece, si se ve el contenido del precepto en relación con los fines perseguidos con el sistema del control de la constitucionalidad que se analiza, cuyo examen conduce a concluir válidamente, que el verdadero alcance de la limitación en comento es otro, y se encuentra en concordancia con las demás disposiciones del ordenamiento supremo y con los fines perseguidos por éstas, a la vez que permite la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y la interpretación estriba en que el imperativo de que "la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución" sólo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al Tribunal Electoral la facultad de analizar por vía de excepción y de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas, como lo hace cualquier juez o tribunal

cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto, y la intelección en este sentido armoniza perfectamente con todas las partes del sistema constitucional establecido.

Esto se ve robustecido con lo previsto en el actual párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que el Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla, en el caso de que habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el pleno la desestimara, y declarara la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la Carta Magna, y el Tribunal Electoral considerara que sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el mandamiento comentado.

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 reforma y adiciona los párrafos quinto y antepenúltimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia electoral, para establecer la renovación escalonada de los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y para consagrar en el texto de la Carta Magna la vía indirecta o vía de excepción para impugnar ante el Tribunal Electoral actos de aplicación de leyes inconstitucionales.

**Unico:** Se reforman y adicionan los párrafos quinto y antepenúltimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 99. ...**

.....

.....

.....

I. a IX. ....

**Podrá impugnarse ante el Tribunal el acto de aplicación de leyes o disposiciones inconstitucionales; si se impugna una resolución o acto por estimarse inconstitucional la ley o norma aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la impugnación, sin señalar como acto reclamado la ley o norma, y la calificación de éste por el Tribunal se hará en la parte considerativa de la sentencia. Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.**

.....

.....

.....

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durarán en su encargo diez años improrrogables **y serán substituidos de manera escalonada**. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

.....

.....

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Los actuales magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluirán sus funciones hasta el momento en que rindan protesta los nuevos magistrados que elija la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en su caso, de conformidad con las reglas establecidas en el presente decreto.

Para la designación de los magistrados que conforme a las reformas previstas en el presente Decreto integrarán la Sala Superior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación enviará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente según corresponda, dentro de los quince días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, una propuesta que por única vez será de 21 personas, de entre las cuales dicha Cámara o la Comisión Permanente aprobará, en su caso, los nombramientos de siete magistrados que integrarán la Sala Superior del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes para dar cumplimiento al propósito de la reforma contenida en el presente Decreto, durarán en su encargo hasta el último día del mes de noviembre de los siguientes años: dos de ellos hasta el año 2004, otros dos hasta el año 2006, dos más hasta el año 2008, y uno hasta el año 2010. Al designar a los magistrados la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en su caso, deberá señalar cuál de los períodos corresponderá a cada uno.

A partir del día en que la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en su caso, haya recibido la propuesta citada en el párrafo anterior, emitirá su resolución por la que designe a los magistrados, dentro de los siguientes treinta días naturales.

Una vez que rindan protesta los magistrados de la Sala Superior que resulten designados en virtud del presente Decreto, se realizará una sesión solemne de instalación dentro de los cinco días naturales siguientes, en la cual se designará al Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintiocho días del mes de abril de dos mil cuatro.

Dip. Rocío Sánchez Pérez (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1486-IV,  
jueves 29 de abril de 2004.**

**QUE ADICIONA DIVERSOS ARTICULOS A LA CONSTITUCION POLITICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE ESTABLECER EL DERECHO  
A LA CULTURA Y LA FACULTAD DEL CONGRESO PARA LEGISLAR EN  
FAVOR DE LA MATERIA CULTURAL, A CARGO DE LA DIPUTADA CARLA  
ROCHIN NIETO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, perteneciente a la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través de los suscritos diputados integrantes de la Comisión de Cultura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 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 con proyecto de decreto, bajo la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Las materias culturales, durante el siglo XIX y una buena parte del siglo XX, carecieron de garantías específicas en la parte dogmática de los textos constitucionales que, hasta la Constitución Mexicana de 1917, no empiezan a hacer uso explícito del concepto de cultura. La libertad de la cultura carecía entonces de reconocimiento con nombre propio y quedaba inmersa en la genérica libertad de expresión o de prensa e imprenta, presente ya en las primeras constituciones.

De hecho, ningún texto constitucional habló durante todo ese tiempo de libertad de creación cultural, de derechos culturales o de derecho a la cultura, de derecho a la no discriminación por motivos de pertenencia cultural, de los principios de

pluralismo y de descentralización cultural, como por el contrario sí lo hacen los textos constitucionales modernos del último cuarto del siglo veinte, entre los que se encuentran las Constituciones de Brasil, Colombia, Ecuador, España y Portugal, lo que permite que hoy en día se cristalice en una copiosa lista de derechos y principios superiores relativos a la cultura.

Este proceso de inserción de la cultura en las constituciones implica un salto cualitativo en el tratamiento jurídico del hecho cultural como un todo y cuyos principios y valores se blindan con la suprema protección inherente a las Constituciones y que, como subsistema dentro de ellas, todos juntos forman lo que la doctrina jurídica ha llamado la "Constitución cultural", aquella parte de la Constitución que agrupa las reglas, principios y garantías constitucionales específicos de la cultura.

Asimismo, no hay que olvidar que el derecho a la cultura está reconocido en las declaraciones internacionales de derechos humanos a través de cuatro vías distintas: en primer lugar, de una manera implícita a través del reconocimiento del genérico derecho a la libertad de pensamiento: El artículo 4 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre establece que toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión, de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio.

En segundo lugar, de una manera también implícita a través del reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos, en cuanto que una de las dimensiones de esa autodeterminación es la cultural: El artículo 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en San Francisco el 25 de junio de 1945 proclama entre los propósitos de las mismas, fomentar el respeto de la libre determinación de los pueblos.

En tercer lugar, el derecho a la cultura está, asimismo, reconocido de una manera implícita a través del reconocimiento del derecho a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, tal y como establece el artículo 22 de la

Declaración Universal de Derechos Humanos: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales; indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Por último, el derecho a la cultura también está reconocido de una manera explícita en el artículo 27.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el cual se afirma: Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

En el ámbito cultural se debe contar con una dinámica incluyente y plural que refleje la realidad nacional; que abra espacios y apoye las diversas manifestaciones del hombre y sus visiones del mundo y de la vida.

La UNESCO siempre ha hecho hincapié en los vínculos entre la cultura y los objetivos más amplios del empeño humano, actividad que forma parte de su mandato constitucional básico, "la promoción, por medio de las relaciones educativas, científicas y culturales de los pueblos del mundo, de los objetivos de paz internacional y bienestar común de la humanidad".

Este proceso nos permite afirmar la existencia de un derecho de la cultura como una especialidad que enfoca el hecho cultural desde una perspectiva integral, y que trata de ofrecer un marco jurídico para la fijación de valores y de garantías para el desarrollo cultural, así como un instrumental específico para la construcción de los modelos culturales que quieran darse las sociedades democráticas.

En este contexto es importante establecer este derecho en la Constitución, por lo que esta iniciativa propone:

1. Establecer el derecho de toda persona a la cultura y la obligación del Estado de permitir ejercer el mismo con plena libertad.

2. Establecer en el artículo 73 constitucional la facultad del Congreso de expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, estados, municipios y Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, y los mecanismos de participación de los sectores social y privado.

Por todo ello es de resaltar el hecho de que en el Programa Nacional de Cultura 2001-2006 se reconoce el lugar fundamental que tiene la cultura en los diversos procesos del mundo contemporáneo y en el desarrollo social y humano, y la necesidad de reformular el marco jurídico y promover una reforma constitucional para garantizar el derecho de todo mexicano a la cultura, así como la promulgación de una Ley General de Cultura que establezca el marco para la formulación de políticas culturales y la distribución de competencias en cada uno de sus principales campos de acción.

En Acción Nacional creemos que este reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural de esta gran nación refuerzan nuestro sentido democrático y federalista, además estamos convencidos de la importancia de definir un marco legal adecuado que permita a los ciudadanos el libre acceso a los bienes y servicios culturales.

En ese orden de ideas esta iniciativa busca reformar la Constitución con el objeto de garantizar el derecho de todo mexicano al acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, considerando que toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos. Como legisladores, uno de nuestros deberes es trabajar con ahínco para que se den las normas fundamentales encaminadas a reconocer y hacer efectivo en todas partes el derecho de todos a la cultura.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a esta honorable Cámara la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversos artículos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Unico.-** Se adiciona una fracción IX al artículo 3° y se adiciona una fracción XXIX-L al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 3.- ...**

.....

**I. a VIII. ...**

**IX.-** Toda persona tiene derecho al acceso, participación y disfrute de los bienes, servicios, manifestaciones y expresiones culturales, históricas, arqueológicas y artísticas, tangibles e intangibles. El Estado promoverá y tutelaré este derecho, con apego a la plena e irrestricta libertad de las personas en el ejercicio del mismo.

**Es obligación del Estado proteger, conservar, restaurar y fomentar el patrimonio cultural, histórico, arqueológico y artístico de la nación.**

**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

**I. a XXIX-K.**

**XXIX-L.-** Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal, coordinarán sus acciones en materia de cultura, y los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con el objeto de dar cabal cumplimiento a lo establecido en la fracción IX del artículo 3° de esta Constitución.

**Transitorios**

**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, Distrito Federal, a 29 de abril de 2004.

**Diputados:** José Antonio Cabello Gil, María Viola Corella Manzanilla, Norberto Corella Torres, Blanca Eppen Canales, Patricia Flores Fuentes, Bernardo Loera Carrillo, Germán Martínez Cázares, Karla Rochín Nieto (rúbrica), Pablo Antonio Villanueva Rodríguez.

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1486-IV,  
jueves 29 de abril de 2004.**

**QUE REFORMA EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 66 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL  
NUMERAL 3 DEL ARTICULO 40. DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO  
GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL  
DIPUTADO GONZALO MORENO AREVALO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO  
DEL PRI**

El suscrito, Gonzalo Moreno Arévalo, diputado de la nación, integrante de la Quincuagésima Novena Legislatura al Congreso de la Unión, con fundamento en lo que establecen la fracción II del artículo 71 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, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con carácter de decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 3 del artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de asegurar la autonomía del Congreso General y de que ambas Cámaras decidan con el acuerdo el término en que deberán concluir las sesiones del primer y segundo periodos ordinarios, sin la intervención del Presidente de la República, conforme a los siguientes

**Antecedentes**

1. El máximo Poder de la Federación está constituido por los sistemas federales, representativo y de equilibrio de poderes, creadas por la propia Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegura los principios de las instituciones y les señala las facultades en la esfera de su competencia.

2. En 1814, en México, la Constitución de Apatzingán consideraba la figura de un Ejecutivo colegiado. Esto se traducía en facultades y responsabilidades específicas, siendo hasta la Constitución de 1824 cuando se instaura la figura del Ejecutivo unitario.

3. Desde la promulgación de la Constitución 1917 hasta hoy, al titular del Ejecutivo federal han sido otorgadas diversas facultades por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las leyes que de ella emanen en su favor.

4. En 1923 y 1982, el Congreso General restringe al Ejecutivo federal algunas de las facultades que venía ejerciendo, por considerar que atentaba contra la autonomía de los Poderes Legislativo y Judicial, atribuciones como las siguientes:

A) Convocar por sí mismo al Congreso de la Unión para celebrar sesiones extraordinarias, debiéndolo hacer por medio de la Comisión Permanente; y

B) Solicitar la destitución de las autoridades judiciales por haber observado mala conducta.

Ambas reformas fortalecieron la autonomía de los Poderes Legislativo y Judicial.

5. Las reformas que realizó el Congreso de la Unión al artículo 66 y que dieron origen al segundo párrafo fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación en 1986, surtiendo efectos a partir de 1989. En 1999 fue publicada la reforma del numeral 3 del artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, disposición que entró en vigor el 1 de septiembre de 2000. Ambos artículos otorgaron la facultad al Ejecutivo federal de resolver la fecha en que deberá concluir las sesiones de los periodos ordinarios del Congreso General, cuando ambas Cámaras no logren alcanzar el acuerdo para definir la fecha de clausura.

## **Considerando**

**Primero.** Que los principios constitucionales se han venido ajustado por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos conforme a las necesidades del México actual.

**Segundo.** Que la facultad consagrada al Ejecutivo federal en el párrafo segundo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 3 del artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos está por encima del origen ordinario de la división de poderes para su efectuar, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como contra el principio de que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, plasmado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Tercero.** Porque el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositara en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, disposición clara del artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Cuarto.** El Congreso tendrá a su cargo la organización y el funcionamiento, conforme lo establecen los artículos 1º y 3º, bajo el numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**Quinto.** Que las disposiciones del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del numeral 3 del artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determinan los términos en que deberán concluir las sesiones ordinarias del primer y segundo periodos del Congreso General, considerando actualmente la facultad al Presidente de la República de intervenir cuando las Cámaras no logren, en su caso, acordar el término en que deberán concluir las sesiones correspondientes a los periodos

ordinarios, antes de las fechas establecidas en la propia Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso General.

**Sexto.** Bajo la premisa que establece el segundo párrafo del artículo 66 constitucional, así como el numeral 3 del artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala: "Si las dos Cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República".

Esa facultad del Ejecutivo Federal se manifiesta como una decisión arbitraria y de control sobre el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dichos actos violentan la autonomía para el libre ejercicio de la organización y del funcionamiento que determinan la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y con fundamento en lo que establecen la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración la siguiente

**Iniciativa de decreto que reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 3 del artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 66.** Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo

83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

**Las dos Cámaras deberán acordar, en su caso, el término de las sesiones antes de las fechas indicadas.**

**Artículo Segundo.** Se reforma el numeral 3 del artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4º. ...**

**1. ...**

**2. ...**

**3. Las dos Cámaras deberán acordar, en su caso, el término de las sesiones antes de las fechas indicadas.**

**4. ...**

**Artículo Transitorio**

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

**Segundo.** Solicito, en los términos del primer párrafo, parte final, del artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que dice textualmente: sólo podrá dispensarse del requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificara de urgente o de obvia resolución.

Palacio Legislativo, a 29 de abril de 2004.

Dip. Gonzalo Moreno Arévalo (rúbrica)



**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1486-IV,  
jueves 29 de abril de 2004.**

**QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA INCORPORAR LOS  
TRIBUNALES AGRARIOS EN EL PODER JUDICIAL FEDERAL, A CARGO DEL  
DIPUTADO RUBEN ALFREDO TORRES ZAVALA, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, Diputado Federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, y a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 y 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la fracción II del artículo 55, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar a los Tribunales Agrarios dentro del Poder Judicial Federal, conforme a la siguiente:

**Exposición de motivos**

La evolución del derecho es el mejor camino para inducir el cambio social, en función de que las normas jurídicas moldean la cultura individual y social al prescribir lo que es debido. En las referidas condiciones, el derecho no es el mero reconocimiento oficial del hecho ni materia sujeta a ajustes estacionales que se traduzcan en la expedición de normas visualizadas en forma prácticamente casuística.

La solvencia del Estado en la generación del derechos se mide por la idoneidad de las leyes al paso del tiempo. Esto quiere decir que quienes iniciamos leyes y quienes deliberamos respecto de su aprobación, debemos estar imbuidos de una

visión de largo plazo y de carácter integral, a fin de que el espíritu y la letra de la norma se integren en un binomio indisoluble para que se concrete en forma inmediata la seguridad jurídica de los gobernados y para que exista un hilo conductor susceptible de trascender al mero paso del tiempo y sus eventos accidentales.

Bajo esta tesis, el Poder Judicial Federal es el organismo integrado por los jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo.

Sin embargo, la función del Poder Judicial no sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados en el artículo 94 de nuestra Ley Fundamental, habida cuenta que es susceptible de ejercitarse por órganos que son administrativos o legislativos. Tal es el caso de las entidades que se hallan comprendidas dentro del conjunto de órganos formalmente administrativos, cuya competencia se integra primordial y relevantemente con facultades jurisdiccionales, como son los Tribunales del Trabajo, los Tribunales de lo Contencioso Administrativos, los Tribunales Agrarios, entre otros; estas instancias jurisdiccionales no forman parte estrictamente, y desde el punto de vista clásico y tradicional, del Poder Judicial.

Lo anterior, sin duda es un detrimento al Poder Judicial como poder responsable de la potestad jurisdiccional y solución de las controversias. Por ello se plantea el establecimiento de la unidad judicial, en el entendido de que todo el orden jurídico se enlace en un solo poder, que no se distribuyan en diversas instituciones y que se pierdan en una complejidad administrativa las competencias de legalidad, de anulación, o incluso de jurisdicción: Por lo que los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, deba ser realizada por los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial, ya que el hecho de que existan tribunales ajenos al Poder Judicial, y que estén ubicados directa o indirectamente en la esfera del Ejecutivo, se pervierte la función jurisdiccional, haciendo que dichos órganos sean al mismo tiempo juez de sus propios actos.

Además la reciente incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial se abrió el camino para que los tribunales u órganos administrativos con funciones jurisdiccionales corran la misma suerte y se logre así la unidad jurisdiccional como factor más del fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, la naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios, se desprende de su Ley Orgánica, la cual en su artículo 1° establece que: **"...Son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para distar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional ...."**. Fueron creados el 26 de febrero de 1992 en virtud de la publicación de la ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y de la Ley Agraria. Asimismo en el último párrafo de la citada fracción y artículo señala que la ley establecerá el órgano encargado de la procuración de justicia agraria, creándose así la Procuraduría Agraria como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

Estos tribunales, son materialmente judiciales, pues ejercen una función jurisdiccional, están facultados para resolver, procurar y atender juicios agrarios, teniendo por objeto substanciar, dirimir y resolver controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria, la cual tiene un amplio contenido, resuelve conflictos, demandas, recursos; e incluso cabe el amparo en contra de las sentencias que emitan los tribunales Superior o Agrarios. Por lo que hace a su función formal dependen del Ejecutivo Federal por lo que su independencia no se encuentre del todo garantizada.

Por ello, resalta la necesidad imperante de continuar con el avance en la Justicia Agraria, apoyando el argumento de que deben ser parte del Poder Judicial Federal para garantizar una verdadera autonomía e independencia de los magistrados al momento de emitir sus resoluciones, fortaleciendo el principio de unicidad judicial.

Debemos rescatar en favor del Poder Judicial la función de impartir justicia en todas las materias en donde se requiera. No es posible que el Poder Ejecutivo controle la impartición de justicia en materias tales como la laboral, agraria, contenciosa administrativa, de menores infractores y penitenciaria. Ese manejo ha provocado el trastocar la división de poderes al fortalecer más allá de lo que es debido al Poder Ejecutivo. Debemos dentro de la reforma política o reforma de Estado aspirar y lograr un equilibrio verdadero y en aras de la justicia velar porque el Poder Judicial asuma cabalmente su tarea de juzgar aún en las materias de las que fue despojado.

De esta manera, proponemos reformar diversas disposiciones constitucionales a efecto de incorporar los Tribunales Agrarios al Poder Judicial Federal y que el Consejo de la Judicatura Federal sea el encargado de nombrar a sus integrantes.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

**Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar a los Tribunales Agrarios dentro del Poder Judicial Federal**

**Artículo Primero:** Se reforma el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, para quedar en lo-sucesivo de la siguiente manera

**Artículo 27.- ...**

...

...

...

...

...

...

...

...

I a XVIII.- ...

XIX.- ...

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, **se instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción del Poder Judicial de la Federación, integrados por magistrados designados por el Consejo de la Judicatura Federal.**

...

**Artículo Segundo:** Se reforman los artículos 94, 97, 100, 101, 105, 107 y 110 constitucionales, para quedar redactados de la siguiente manera.

**Artículo 94.-** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, **en los Tribunales Agrarios**, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

...

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito, del Tribunal Electoral, **de los Tribunales Agrarios**, así como las responsabilidades en

que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito de los Juzgados de Distrito, de los Tribunales Agrarios.

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los-.Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, **Magistrados en Materia Agraria**, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

**Artículo 97.-** Los Magistrados del Circuito, **Magistrados en Materia Agraria**, y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o **Magistrado en Materia Agraria** o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo

juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

...

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito, **de los Tribunales Agrarios** y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

...

...

Los Magistrados de Circuito, **Magistrados en Materia Agraria** y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

#### **Artículo 100.- ...**

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; **seis** Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito, **Magistrados en Materia Agraria** y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 101.-** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, **los Magistrados en Materia Agraria**, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, **Magistrado en Materia Agraria**, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...

...

.....

**Artículo 105.-** ...

I a II.- ...

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito, **Magistrados en Materia Agraria**, dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

**Artículo 107.-** ...

I a II.- ...

III.- Cuando se reclamen actos de los tribunales **mencionados en el primer párrafo del artículo 94 de ésta constitución** o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) a c) ...

IV.- ...

V.- ...

a) ...

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por **los tribunales que se mencionan en el primer párrafo del artículo 94 de ésta constitución**, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

c) a d) ...

...

VI a XVIII.- ...

**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, **Magistrados en Materia Agraria** y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al contenido del presente decreto.

**Tercero.-** Se concede un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto para que tanto el Consejo de la Judicatura Federal, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ajusten su organización y funcionamiento a lo establecido por esta reforma.

Dip. Rubén Alfredo Torres Zavala (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1486-IV,  
jueves 29 de abril de 2004.**

**QUE REFORMA EL ARTICULO 135 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 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 fracción II; 58 y 60 del Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta asamblea la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

En el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que para las adiciones y reformas a ésta y perfeccionar las revisiones del pacto federal, se requiere que el Congreso de la Unión, por 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.

La intervención de las legislaturas locales, constituye la participación obligatoria de las entidades federativas en la revisión del pacto federal, el Estado federal nace fundamentalmente para establecer mecanismos de unión y coordinación entre las entidades federativas que lo forman, con la finalidad de compartir y asociar los esfuerzos y los recursos de cualquier clase en defensa de esta unión. Este acuerdo de voluntades se determina mediante el pacto federal y es mediante este

mecanismo la forma en como se determinan las condiciones de la unión de las entidades.

El Estado federal se caracteriza por dos elementos constitutivos, el primero de ellos es la autonomía de las entidades, y que se encuentra establecida en la misma Constitución y el segundo elemento referente a la participación de las entidades en la formación y revisión del mismo pacto, es decir, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como bien lo establece nuestra Ley Suprema, para lograr las adiciones o reformas a las que hago referencia se requiere la aprobación de las legislaturas de los estados, tal y como lo establece el artículo que se pretende reformar, es decir, del Constituyente Permanente, mismo que ha funcionado desde 1857 a la fecha, con la excepción de los años 1913-1916, durante los cuales se quebrantó el orden constitucional con el asesinato del presidente Francisco I. Madero; dicho poder esta formado por las cámaras del Congreso de la Unión y por todas las legislaturas locales, quienes forman el órgano encargado de revisar la Carta Magna.

Si bien es cierto que desde el año de 1928 el Distrito Federal fue despojado del régimen municipal, por lo que los habitantes de la ciudad fueron privados del derecho de poder elegir a sus autoridades locales, también es cierto que en la actualidad, gracias a la reforma de 1993 al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal ha recuperado sus derechos cívicos y políticos, siendo parte con todas las atribuciones que la Carta Magna señala, de los estados miembros de la federación.

Ahora bien, por lo anterior podemos observar que el Distrito Federal, como ya lo mencioné, es integrante de la federación, lo que consecuentemente nos lleva a que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con pleno derecho, se integre al Constituyente Permanente, porque si algo exigimos los mexicanos, es contar con espacios de discusión y participación política, resultando fundamental fortalecer la

institución del Constituyente Permanente, sobre todo hoy cuando los espacios de participación para la reforma del Estado, son discutidos con la participación de las legislaturas de los estados, exceptuando sin una razón válida, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por otro lado y por mandato constitucional de los artículos 40 y 43, nos hemos erigido en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos unidos en una federación, integrándose dicha federación tanto por los diversos estados como por el Distrito Federal.

De lo anterior y toda vez que los miembros integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son electos popularmente, dicha Asamblea se instituye para el beneficio y representación de los gobernados del Distrito Federal, por lo tanto no se debe olvidar ni pasar por alto que siendo el Distrito Federal una parte integrante de la federación, el mismo, para efectos de aprobación de reformas o adiciones constitucionales, estaría representado a través de la Asamblea Legislativa, al que no se le puede coartar la facultad de pronunciarse respecto de dicha aprobación, ya que si los estados cuentan con esa facultad, por razones obvia y aún por mayoría de razón, el Distrito Federal al ser también parte integrante de la federación, debe gozar de la misma manera con dicha atribución constitucional, haciendo coherente de esta manera, lo establecido en el artículo 43 constitucional.

Sosteniendo que la Ley Fundamental debe revisarse constante y permanentemente a fin de actualizarla y ponerla a tono con las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales de la nación, me permito someter a la consideración de esta asamblea, la siguiente

**Iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría **tanto** de las legislaturas de los estados **como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas **y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal** y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

### **Transitorios**

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

Dip. José Sigona Torres

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1493, lunes 10 de mayo de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTICULO 116, FRACCION III, PARRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESUS MARTINEZ ALVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 5 DE MAYO DE 2004

El suscrito, diputado federal diputado Jesús Martínez Álvarez, de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentado de Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por la cual se reforma el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La teoría clásica de la división de poderes se justifica cuando existe un equilibrio de hecho y de derecho que sea eficaz y que permita no sólo la seguridad jurídica de la sociedad nacional en cuestión, sino también el desarrollo del sistema jurisdiccional y la evolución de la aplicación de la justicia.

La impartición de justicia objetiva es el producto de la independencia que es requerida por el Poder Judicial para el eficaz desempeño de sus atribuciones. Sin embargo, esa libertad e independencia se ven, a menudo, coartadas cuando por causas de la designación de nuevos magistrados y jueces en el ámbito estatal se

crea un desajuste en el balance natural de la división de poderes, pues intervienen de manera legal, aunque no justa, los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales.

Cuando la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 116, fracción III, párrafo segundo: *"La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la Constitución y las Leyes Orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los estados"*.

Claramente expresa el mandato supremo de que el Poder Judicial local debe ser absolutamente independiente para la eficaz realización de sus funciones, entre ellas se encuentra el nombramiento de su personal magistral.

Resulta clara la intención del constituyente de Querétaro en este precepto: la independencia del Poder Judicial y de sus servidores locales, garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados integrantes de la Federación mexicana. Sin embargo podemos encontrar que muy pocas Constituciones locales otorgan independencia a la Judicatura en lo correspondiente a los nombramientos de sus magistrados.

Estudiando las normas constitucionales de los estados parte de la Federación encontramos que sólo la Constitución del estado de Nuevo León contempla un medio de selección para la magistratura que cumple de manera absoluta con el principio de independencia, al establecer en su artículo 96, fracción XIII, que el Consejo de la Judicatura local tendrá facultades para proponer una terna para el efecto que nos ocupa.

"A) El Consejo de la Judicatura propondrá terna a consideración del Pleno del Tribunal para que éste, a su vez, elija a quien ocupará el cargo.

Recibida y aceptada la terna, previo análisis de los méritos académicos y profesionales de las personas propuestas, el Pleno del Tribunal Superior de

Justicia elegirá para el cargo de juez, por el voto secreto aprobatorio de la mayoría o por insaculación, ésta se llevará a efecto sólo si el Pleno del Tribunal Superior de Justicia no resuelve a favor de alguna de las personas que integran la terna propuesta en el plazo improrrogable de diez días siguientes a la fecha de recepción de la misma."

Creemos que el mecanismo establecido por la Constitución antes citada es el mejor ejemplo en cuanto a la selección de los magistrados, ya que el Pleno de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados parte de la Federación es el órgano más apto para conocer del particular por variadas razones: el cumplimiento del principio general de independencia judicial; la guarda el mandato constitucional, y el mantenimiento del supremo interés de desarrollo en materia de aplicación de justicia, entre otros.

Tomando en cuenta que los jueces y magistrados de carrera forman un cuerpo único que conformará al personal al servicio de la administración de justicia, podemos expresar que no hay un mejor órgano que el Pleno de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados para decidir quiénes serán sus jueces de alto rango, pues en materia de aplicación de justicia el Poder Judicial local es quien conoce la medida de objetividad, imparcialidad y racionalidad jurídica que cada juez tiene para conocer de los asuntos de que trata y de quienes son aptos para avanzar en la carrera judicial hasta el puesto de magistrado.

Asimilando las nuevas tendencias mundiales en sistemas jurídicos romano-canónicos que apuntan a la creación de servidores de carrera judicial y comparando la legislación mexicana con las Constituciones latinoamericanas argentina, guatemalteca, paraguaya, nicaragüense, salvadoreña y uruguaya; y a las europeas española e italiana, podemos darnos cuenta de que el Poder Judicial de los estados tiene absoluta independencia en cuanto al nombramiento de sus servidores.

A manera de conclusión, resulta pues evidente la necesaria reforma al segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 que suprima la apertura de posibilidades en materia de selección del cuerpo magistral local y que establezca sólo la posibilidad de que el Pleno de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados parte de la Federación nombren por sí mismos a sus nuevos magistrados mediante el voto favorable de su mayoría calificada para asegurar que la selección del nuevo personal sea una decisión derivada del consenso mayoritario y que tenga por objetivo el desarrollo benéfico del sistema de administración de justicia a nivel estatal.

En tal virtud, y considerando que existe un vacío en la reglamentación para la selección de servidores judiciales de los Poderes Judiciales locales; que la independencia del Poder Judicial local se vea garantizada las bases constitucionales para su integración, y que no se vean afectados los principios de soberanía de los estados parte de la Federación ni de división de poderes, es por lo que me permito someter a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

## **Artículo 116**

### **Fracción III**

#### **Párrafo Segundo**

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los estados. **Corresponderá al Pleno de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados hacer los nombramientos y destituciones de sus magistrados mediante el voto favorable de su mayoría calificada.**

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Sede de la H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 5 días de mes de mayo de 2004.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 5 de 2004.)

**Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1497, viernes 14 de mayo de 2004**

---

**QUE MODIFICA EL ARTICULO 116 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE JALISCO Y PRESENTADA EN LA SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 12 DE MAYO DE 2004**

Guadalajara, Jalisco, a 21 de abril de 2004.

**Honorable Congreso de la Unión**

Me es grato dirigirme a esa soberanía, para comunicarles que el Congreso del estado de Jalisco, en sesión de fecha 20 de abril del año en curso, aprobó acuerdo legislativo 140/04 (anexo copia certificada) mediante la cual envía iniciativa de ley al Constituyente Permanente, para modificar el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que del mismo se desprenden.

Por instrucciones de la Directiva de esta representación popular jalisciense, envió la anterior para que a la brevedad informe a esta soberanía estatal el trámite dado a la iniciativa.

Sin otro particular, propicia hago la ocasión para enviarles un cordial saludo y reiterarles las seguridades de mi consideración y respeto.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

El Secretario General del Congreso  
Mtro. Gabriel Gallo Alvarez (rúbrica)

## **Ciudadanos diputados:**

Los suscritos diputados José María Martínez Martínez, Celia Fausto Lizaola, Jesús Casillas Romero, Roberto López González y Luis Alejandro Rodríguez, con fundamento el artículo 73, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la facultad que otorga el artículo 28, fracción I, de la Constitución Política del estado de Jalisco, y conforme a los artículos 147, párrafo 1, fracción I; 148, párrafo 1, y 153, párrafos 1 y 2, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco, nos permitimos poner a consideración de esta asamblea legislativa, la siguiente iniciativa de acuerdo legislativo, que envía formal iniciativa de ley al Constituyente Permanente, para modificar el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

## **Exposición de Motivos**

Los tiempos de cambio que vive nuestro país y que tienen su base en diferentes movimientos políticos y sociales, tocan hoy, las estructuras del gobierno y la autoridad. La sociedad exige a las distintas autoridades, un verdadero Estado de derecho y que esa serie de órganos y entidades públicas circunscriban su acción a lo que la ley señala, sin ir más allá, y cumplan su labor con eficacia y profesionalismo, enmarcadas siempre por la búsqueda permanente del bien común para la colectividad.

Esta exigencia de la sociedad, obliga a la revisión de los principios constitucionales que fundamentan nuestro sistema normativo, con el objetivo de que éstos, sin sufrir deformaciones que sirven únicamente a minorías ávidas de poder, se adapten a las nuevas realidades y se conviertan en la base de un sano y ordenado desarrollo que alcance a todos los miembros de la sociedad.

De esta forma, el clásico principio de equilibrio y división de órganos de poder, vuelve a tener actualidad. Debemos tener presente que la división de poderes no

es un principio doctrinario logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política proyectada en la historia. Así, desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios una realidad histórica concreta. Del estudio de la ciudad-Estado griega, Aristóteles distinguió la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial. De la organización romana dedujo Polibio la forma mixta de gobierno. De la realidad francesa de su época, Bodino afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser indivisible incluyó en el órgano legislativo. En presencia del Estado alemán después de la Guerra de los Treinta Años y del Tratado de Westfalia, Pufendorf distinguió siete potencias supremas. La experiencia del pueblo inglés llevo a John Locke a proclamar que el poder público se divide en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Federado, correspondiendo el primero al Parlamento y los dos últimos al monarca.

Corresponde a Montesquieu, la gloria de dar la conformación moderna del principio de separación de poderes, en la cual, se distinguen tres funciones conferidas a otros tantos órganos con la finalidad de impedir el abuso del poder, surgiendo de esta forma la división tripartita en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, cada uno de ellos sus funciones específicas.

Nuestra realidad, obliga nuevamente a analizar este principio constitucional, poniendo especial énfasis en el órgano legislativo, con el fin de que culmine ese proceso que desde hace algunos años busca dotar al Poder Legislativo de consolidación, profesionalismo e independencia. De esta manera, el Poder Legislativo debe seguir siendo objeto de revisión constante, con el fin de que se convierta, dentro del marco de respeto a la ley, en un verdadero contrapeso para los demás entes públicos, así como en un órgano que vele por las necesidades de la población.

De esta forma, tenemos que enfatizar el papel del órgano legislativo, pero no a costa de provocar una dictadura legislativa que trastoque el principio de separación de órganos de poder, por lo que se requiere tener siempre presentes

las ideas de De la Bigne de Villeneuve, quien desarrollando una idea de Santo Tomás de Aquino, señala: "no separación de poderes estatales, sino unidad de poder en el Estado? Diferenciación y especialización de funciones sin duda? Pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad de oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos?" Por tanto, un verdadero principio de división de poderes requiere un Legislativo fuerte, pero que se apegue a la Constitución y a las leyes en todo momento y respete los demás poderes, copartícipes del poder público.

Entrando en el análisis del Poder Legislativo, de su historia y de la necesidad de cambios para fortalecerlo, es necesario establecer antes de esto, de manera sucinta, en qué consiste y cómo se relaciona con los otros órganos de poder. Así, siguiendo al maestro Tena Ramírez, debemos establecer que existen dos sistemas que realizan de manera diferente, las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial. En el primero la actuación del Ejecutivo está subordinada a la dirección de las cámaras; el mayor predominio de estas da el nombre de parlamentario. En el segundo el Ejecutivo participa con independencia en la dirección política; se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el Jefe del Ejecutivo, esto es el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante.

Pero más allá, de la naturaleza jurídica y política del Legislativo, es necesario hacer énfasis en su naturaleza de asamblea popular, de representación del pueblo. Esta situación fue desarrollándose a lo largo de la historia, y así, el nacimiento de la figura del Parlamento, órgano legislativo en los sistemas parlamentarios, tiene dos distintas versiones históricas; la primera, que este órgano de gobierno proviene de los ingleses, señalándose que nace en 1154 bajo el reinado de Enrique II, siendo esta unicameral hasta 1332 año en que adquiere la función bicameral; y por otro lado, los escandinavos que establecen que el Parlamento se origina en Islandia. Ya plasmado en un instrumento legal,

encontramos la figura del Parlamento en la Magna Carta de 1215, durante el reinado de Juan "Sin Tierra", en Inglaterra.

En la actual España, a fines del siglo XII, los reinos de Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña, constituyen las Cortes Españolas con la finalidad de desarrollar asambleas, aún cuando desde el año de 1188 ya existía las Cortes del Reino de León. Estas formas similares de Parlamentos, tenían entre sus principales características el ser representativas, la pluralidad y la democracia, aun cuando sólo participaban las clases altas y su actividad principal era la de mantener los privilegios ante el rey.

Algunas de estas tradiciones jurídicas llegaron a nuestro país y alcanzaron a influir en la configuración de nuestra figura legislativa que como veremos presenta luces y sombras, así como diversas particularidades, frutos también, de nuestra propia evolución histórica y política.

En México, el órgano legislativo se denomina Congreso, por ser un régimen presidencialista, sistema que tiene su origen en Estados Unidos y que se ha extendido por todos los países latinoamericanos. Sin embargo, nuestro país, entre otras diferencias, presenta una particularidad frente a estos, y la gran mayoría de los Estados, el requisito de la no reelección.

En efecto, es nuestro país, de los pocos que no contemplan esta figura y de los que tienen el periodo más reducido para el desempeño de esta función tan importante para el desarrollo del país. El Congreso de los Estados Unidos de América, por ejemplo, se compone por un Senado y una Cámara de Representantes siendo éstos electos por periodos de dos años y pudiendo ser reelectos, mientras que los senadores se eligen por periodos de seis años y también tienen derecho a la reelección.

Siguiendo con los ejemplos en América Latina, el Poder Legislativo brasileño se deposita en un Congreso Nacional, compuesto por la Cámara de Diputados y el

Senado federal, en el cual el periodo es de ocho años, renovándose cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente. El argentino está compuesto por dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las Provincias, siendo éstos reelegibles y renovando la sala cada bienio. Se repite esta situación en Chile, donde los senadores y los diputados son electos por periodos de ocho y cuatro años, respectivamente, habiendo renovación alternada cada cuatro años, y existiendo en ambos casos la reelección. La República de Bolivia contempla en el artículo 57 de su Carta Magna la reelección para los senadores y los diputados, lo mismo se encuentra en el artículo 187 de la Constitución de Paraguay.

El principio de la no reelección tiene su fundamento en un hecho histórico innegable. La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular tiene profundo arraigo en nuestro país. El maestro Tena Ramírez señala que el proceso explicativo de esta tendencia se origina en el sufragio, cuya violación vicia en su origen la elección de funcionarios. Si éstos no deben el puesto a la voluntad popular, si desde su primera elección son el fraude y la mentira la fuente de su investidura, es natural que para transmitir el poder no estén dispuestos a acatar una apelación al pueblo, cuya falsedad no ignora. De este modo el ardid y la fuerza, los compromisos del grupo, suplantando la auténtica decisión popular y el funcionario se adueña del poder con menosprecio de una voluntad que nunca se ha expresado.

En lo relacionado a la reelección, desde el año de 1933, el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la prohibición de la misma, en el caso que nos interesa, la legislativa, estableciéndose que los diputados y senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. En el artículo 116 se señala a su vez, que los diputados a las Legislaturas de los estados no podrán ser electos para el periodo inmediato. Siguiendo esa tónica, el artículo 22 de nuestra Constitución Política establece que los diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Así, estos preceptos han obstaculizado de forma totalmente injustificada la profesionalización de los legisladores, lo que

contribuye a debilitar la tarea parlamentaria y las funciones que constitucionalmente corresponden al Congreso.

A este problema, señala Alonso Lujambio en su obra *Federalismo y Congreso en México* que no hay Parlamento sin parlamentarios, ya que estos son los guardianes de la institución, sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas.

Cabe señalar que en el Congreso de la Unión, ya han sido presentadas algunas propuestas y argumentos a favor de la reelección legislativa, mismos que han sido estudiados y que adoptamos, ya que demuestran de forma clara, que este tema es de interés nacional, y que el modo de concebir la reelección ha cambiado en nuestro país.

Por tanto queda claro que como consecuencia de la adopción del principio de la no reelección, en el ámbito legislativo, los partidos políticos y en especial algunos de sus miembros, han tenido que realizar una labor "malabarezca", para poder realizar una carrera parlamentaria, esto es, pasar de un Congreso local a la Cámara de Diputados, posteriormente busca un escaño en el Senado, con ese fin de consolidar una carrera parlamentaria y especializarse en la materia, siendo más provechoso para el país y las entidades federativas, que esa especialización se hiciera en un mismo recinto. Más aún, el porcentaje de legisladores que pasan de una cámara a otra, o de un congreso a otro, es mínimo, y los que lo hacen no logran profesionalizarse, pues se le encomienda tareas distintas en cada uno de los espacios legislativos. Debemos destacar que un periodo de tres años es demasiado corto para aprender y dominar la materia parlamentaria y, sobre todo, para capitalizar dicho aprendizaje.

Y aun así, el camino comentado no es la forma más sustanciosa de obtener experiencia parlamentaria, ya que como la cita Alonso Lujambio en la obra de referencia, desde 1933 a hasta 1995, de 4,227 miembros del Partido

Revolucionario Institucional que han ingresado a la Cámara, solamente 379 han sido reelectos, y de los cuales 316 solo en una ocasión lo han hecho. Por parte del Partido Acción Nacional de 455 legisladores solamente 52 han sido reelegidos para el cargo, a esto se debe agregar que la mayoría de estos casos, se han regresado a la Cámara tiempo después de haber ingresado por primera vez.

Tomando como ejemplo el Congreso de la Unión, podemos establecer que, hasta la pasada Legislatura federal, no más del 20% de los legisladores tiene experiencia legislativa. Esto es alrededor de 100 legisladores de 500, y menos el 3% de diputados federales ha sido senador de la República. Así tenemos que aun y cuando se adquiera cierta experiencia al estar brincando de una Cámara a otra, no se mantiene una institucionalización adecuada en los diferentes órganos legislativos y por lo tanto, no adquieren la fuerza que deben tener con relación a los otros dos poderes que integran el poder público de la Federación o de las entidades federativas.

Ya Vicente Lombardo Toledano señalaba en 1964 que "era imposible formar buenos cuadros de especialistas en materia legislativa si no existe la posibilidad de reelegirlos y así en un corto tiempo se tendría un grupo de profesionales del Parlamento, capaces de desempeñar su labor de manera importante que la no reelección inmediata era reciente y no se justificaba, sino como una cuestión de control del Ejecutivo sobre el Legislativo, además que el ser miembro del Congreso es una profesión en cualquier parte del mundo, para lo que es necesario ser conocedores profundos de la legislación nacional, la historia del país y lo que acontece actualmente en el mundo".

Este control que ejercía el Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, se materializaba en el poder del Presidente de la República de dar puestos a sus seguidores y no garantizarles un nuevo periodo. De esta forma dejaba estas posiciones como premio para cada tres años y así sucesivamente, teniendo el control absoluto de la clase política, y de los destinos del Congreso. Como lo demuestra nuestra historia, esto sucedió en las épocas de Antonio López de Santa

Anna, Porfirio Díaz y del régimen surgido de la última revolución mexicana hasta hoy, en que el pueblo de México ha decidido optar por el cambio.

Tal vez en la época posrevolucionaria haya sido necesaria la no reelección para dar rumbo a la nueva institucionalización del país que salía de una guerra interna, pero hoy, en los tiempos en que México entra de lleno a la vida democrática; en que México se convierte en un país crecientemente urbano y que forma parte del fenómeno de la globalización económica y cuando la competencia electoral es cada día mayor, la no reelección no hace sino debilitar todo sentido de responsabilidad pública y de rendición de cuentas, valores siempre fundamentales para la vida democrática de una nación y puntales del desarrollo social integral.

De esta forma, estas nuevas realidades hacen urgente una revalorización del principio de división de órganos de poder, y de la situación del Poder Legislativo en el esquema del poder público. El desarrollo de las instituciones democráticas y el surgimiento de una nueva concepción política, así como de una activa participación ciudadana en algunos estados del país hacen necesario estos cambios.

De igual forma, el estado de Jalisco ha demostrado que es una entidad democrática y civilizada, donde los procesos electorales se llevan a cabo con legalidad y seguridad, donde el sufragio cuenta, y finalmente donde la función electoral hace realidad los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad, por lo que dejan de tener validez los cimientos de la no reelección y en cambio, hacen urgente la revisión de este principio, considerando lo que el mismo Tena Ramírez señalaba:

".....ese principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el encargo."

Lo establecido por el constitucionalista mexicano es hoy, una realidad en el Estado de Jalisco, por lo que existen las condiciones propicias para la reelección legislativa, situación que impide el artículo 116 de nuestra Carta Fundamental. Así en el citado dispositivo constitucional impide el desarrollo y la consolidación del órgano legislativo de nuestra entidad, así como de las asambleas legislativas de otras entidades con un grado de desarrollo democrático similar al alcanzado por Jalisco.

Por tanto, es necesario que desaparezca de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la prohibición para los diputados de las Legislaturas de los estados de reelegirse para el periodo inmediato, quedando así, como facultad de los constituyentes locales, establecer en sus respectivas Constituciones si podrá o no haber reelección en el caso de los diputados. Así cada entidad federativa tendría la oportunidad de analizar su situación y determinar si es viable que proceda en respectivo órgano la reelección de diputados.

No es válido el argumento en contra de la reelección que considera que al establecerse, se fomentaría el apoderamiento de los distritos por parte de caciques y pequeños grupos de poder, ya que a fin de cuentas es el electorado el que elige si da o no otra oportunidad al legislador de continuar con su labor, y es la ciudadanía a la que corresponde decidir.

No deben ponerse obstáculos a la voluntad del pueblo para reelegir o no reelegir, debe ser su decisión, éste es el sistema más certero que puede tener la sociedad para calificar la labor de los representantes populares, reeligiendo a aquellos que representan trabajo, honestidad, legalidad, amor por México y el deseo de reformar las instituciones conforme cambian las circunstancias de la sociedad, pensando siempre en la consecución del bien común.

Debemos recordar y aceptar que la actividad parlamentaria requiere de capacidad y de experiencia, esos dos son pilares fundamentales para el oficio de proponer, exponer y defender modificaciones al orden jurídico positivo. Se debe conservar siempre el espíritu de la ley en el representante popular, de manera permanente y



**Ley que modifica el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Unico.** Se modifica el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que dar como sigue:

Artículo 116. ....

.....

I. ....

.....

.....

.....

a) y b) .....

.....

II. ....

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.

III. a VII. ....

**Transitorio**

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

Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado de Jalisco.- Guadalajara, Jal., a 6 de abril de 2004.

**Diputados:** José María Martínez Martínez, Celia Fausto Lizaola, Jesús Casillas Romero, Roberto López González, Luis Alejandro Rodríguez (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 12 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1497, viernes 14 de mayo de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE ADICIONA UN TERCER PARRAFO A LA FRACCION I DEL ARTICULO 41 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESUS MARTINEZ ALVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 12 DE MAYO DE 2004

El suscrito, diputado Jesús Martínez Álvarez, integrante de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, miembro 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 soberanía la iniciativa con proyecto de decreto para que se establezcan como principios rectores de la acción de los partidos políticos nacionales la libertad, legalidad, pluralidad, tolerancia, participación, respeto a la diversidad, transparencia y rendición de cuentas, constituyendo así un mandato constitucional que, por su carácter vinculatorio, obligue y favorezca, mediante un proceso de autorregulación, a la actualización en sentido democrático de la organización, operación, funcionamiento y toma de decisiones, de los partidos políticos nacionales, los frentes, las coaliciones, y toda forma de asociación que en el futuro de ellos se derive.

### **Exposición de Motivos**

Como otros partidos políticos nacionales, Convergencia ha presentado ante la LIX Legislatura propuestas con proyecto de ley, destinadas a regular la organización,

registro, financiamiento, funcionamiento, asociación y disolución de los partidos políticos.

Se trata de una preocupación común a todas las fuerzas políticas, que conduce a las reformas de segunda generación, que complementan y actualizan el esfuerzo fundador concretado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para la regulación democrática.

La urgencia de la nueva legislación que se concentra en reformar a los partidos políticos, puede advertirse en la presente crisis de credibilidad, en el incremento de la abstención electoral de la ciudadanía, en los conflictos a seno de los partidos con registro, y en la sistemática degradación de la política como método para la resolución de los conflictos sociales.

Estamos ante un rezago histórico que se explica por el hecho de que hemos condicionado las reformas políticas a la gravedad de las crisis. Todos nuestros avances recientes en la necesaria regulación democrática han sido resultado de la presencia de crisis políticas llevadas hasta su límite.

Si examinamos el sentido general que orientó al legislador en la elaboración, y en las actualizaciones sucesivas del Cofipe -hasta las reformas del pasado mes de diciembre del 2003-, encontraremos que éste fue animado y motivado por la necesidad urgente de institucionalizar una autoridad imparcial, responsable de la organización de los procesos electorales constitucionales.

Su objetivo central, casi único, fue la creación, articulación, reforzamiento, perfeccionamiento y consolidación del Instituto Federal Electoral; la institucionalización de su estructura, operación, profesionalización y credibilidad.

Esta legislación de primera generación de normas democráticas, no se propuso, con el mismo grado de profundidad regular a los partidos, y no lo hizo porque no tenía -en el marco de la urgencia y la crisis- esa prioridad.

Estábamos ante un momento histórico en el que lo urgente era dar credibilidad a las elecciones y sus resultados, por lo que apareció como asunto de posterior atención regular la vida democrática de los partidos.

Concebida en un esquema de reformas sucesivas, en un enfoque responsablemente gradualista, la legislación democrática de primera generación estuvo presidida por los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El legislador concretó esos principios a todas las escalas de organización, funcionamiento y operación que la nueva institución electoral requería.

Pero el gradualismo responsable no encontró continuidad a pesar de las radicales transformaciones que acarreo la alternancia del año 2000 y, lo que fue una posposición, en su día razonable, es hoy un gran déficit institucional, legal, y operativo.

Las reformas de segunda generación, que ahora nos ocupan, tienen como objetivo la transformación institucional de los partidos políticos, que requiere estar presidida por principios rectores específicos al actuar partidario, para que en su ejercicio doten de profundidad y complementen a los principios que les antecedieron en la regulación electoral.

La iniciativa de ley que presenta Convergencia propone que los partidos políticos ya existentes, los que sean creados en el futuro y toda forma de Organización política derivada de ellos, como los frentes y coaliciones, así como las agrupaciones políticas nacionales, se rijan por los principios generales de libertad, legalidad, pluralidad, tolerancia, participación, respeto a la diversidad, transparencia y rendición de cuentas.

Se trata de principios de carácter universal, que deben ser común denominador de toda formación política inscrita en el proceso democrático, y que deben concretarse como normas específicas con carácter obligatorio para todo partido,

como procedimientos internos de vigencia estatutaria, y como ampliación de las facultades del IFE.

I. Libertad: Capacidad de las personas para elegir sin restricción y sin coacciones su preferencia en toda forma de participación y de organización política;

II. Legalidad: Apego normativo y práctico a los procedimientos democráticos, estableciendo reglas escritas que otorguen certidumbre y disminuyan la discrecionalidad en las organizaciones políticas, impulsando la concordancia del funcionamiento de los partidos con el Estado de derecho;

III. Pluralidad: Reconocimiento de la libertad de pensamiento, expresión, debate, organización y acción políticos al interior de las organizaciones partidarias, que deriva en la libertad interna de asociación, en la búsqueda de acuerdos, en la construcción de órganos colegiados y en la representación proporcional de las minorías en el funcionamiento y gobierno de los partidos;

IV. Tolerancia: Reconocimiento del mandato constitucional que otorga los mismos derechos básicos de expresión, argumentación, propuesta, y participación a los otros Partidos, ideologías, programas y candidatos; obligando a la civilidad y el respeto del adversario;

V. Participación: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las formas organizativas, los mecanismos de toma de decisiones, la elaboración de reglas, los programas y acciones del funcionamiento partidario;

VI. Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra,

para superar toda condición de discriminación y promover la participación política con equidad y respeto a las diferencias;

VII. Transparencia: Reconocimiento de la naturaleza pública de la información relativa a la administración de los recursos financieros y de inversión, provenientes de prerrogativas de ley o de aportaciones de particulares a los partidos políticos, a sus coaliciones, a sus dirigentes y candidatos. Las dirigencias, y representaciones partidarias, así como las autoridades del país, las instituciones bancarias y los particulares con responsabilidades en el manejo de recursos, garantizarán que la información sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz; y

VIII. Rendición de cuentas: La obligación de los dirigentes y representantes de entregar periódicamente información suficiente y oportuna a los miembros de base de cada partido, a las autoridades con potestad de supervisión, a los electores y a la sociedad, en relación con el manejo de recursos, el resultado de la gestión de los responsables de funciones de dirección, de representación y de administración, así como de los órganos colegiados y jurisdiccionales.

El resultado general que debe arrojar esta reforma legislativa será la apertura de procesos internos de autorregulación a cargo de la militancia de cada formación partidaria, para el establecimiento de normas que favorezcan un frente de transición democrática al seno de los partidos, de su estructura y funcionamiento operativo.

Aspiramos a tener un sistema de partidos que sea capaz de vincularse a los cambios y avances que experimente nuestra democracia, porque un cabal estado de derecho no puede entenderse sin partidos también democráticos, que funcionen, se organicen, y se estructuren democráticamente.

Por todo lo anteriormente expuesto, presento a la consideración de esta honorable asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero a la fracción primera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero a la fracción primera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar así:**

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

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones 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, 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.

**En la organización y funcionamiento de los partidos políticos nacionales, y de las formas de asociación que de ellos deriven; la libertad, legalidad, pluralidad, tolerancia, participación, respeto a la diversidad, transparencia y rendición de cuentas, serán principios rectores.**

II. ...

III. ...

IV. ....

### **Artículos Transitorios**

**Primero.-** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, decretarán o modificarán las leyes reglamentarias que garanticen la aplicación de esta reforma constitucional en lo concerniente a las asociaciones políticas y los partidos de registro local.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de mayo de 2004.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 12 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1497, viernes 14 de mayo de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, PARA REFORMAR DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE POLITICA EXTERIOR, PRESENTADA POR EL DIPUTADO OSCAR GONZALEZ YAÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESION DE LA COMISION PERMANENTE DEL MIERCOLES 12 DE MAYO DE 2004

El suscrito, diputado federal a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, 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, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

## **Exposición de Motivos**

La Constitución Política de 1917 establece la existencia de tres poderes públicos que son Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en los cuales según la teoría de Montesquieu se divide el poder público.

En el texto original de nuestra Constitución se estableció en el artículo 89, fracción III, que al Presidente de la República, en su carácter de jefe de Estado le correspondía "nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado", todo ello en lo referente al manejo de las relaciones diplomáticas de México con cualquier otro país, esos nombramientos requerían para su plena validez de la ratificación del Senado de la República.

El Senado ha ejercido conforme a la facultad que le otorga el artículo 76 fracción II de nuestra Norma Fundamental, el derecho de ratificación de las propuestas presentadas por el Ejecutivo federal.

Asimismo, en el artículo 89 fracción X, se estableció como facultad del Ejecutivo la de "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal".

El contenido de esta fracción fue modificado por el Constituyente Permanente el 11 de mayo de 1988 para quedar como sigue: "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado; en la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

Esto significa que el Constituyente Permanente estimó necesario que todo lo concerniente a la política exterior del Estado mexicano se realizara como una política de Estado. Y que el Presidente de la República, independientemente del partido político en el que militara, respetara los principios normativos que en esa fracción X se señala.

Inclusive, dichos principios normativos no son una ocurrencia del constituyente Permanente, sino la síntesis de la política exterior y la práctica diplomática de México a lo largo de gran parte del siglo XX, tal es el caso de la denominada Doctrina Estrada.

Aclarando, que sin que su autor sea un mexicano, en el texto original del artículo 27 se incluyó la denominada "cláusula calvo", que se encuentra en la fracción I del artículo 27 señalando: "...El Estado podrá conceder el mismo derecho a los

extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos;..."

Ahora bien, el ejercicio de la facultad de designación por parte del Presidente de la República y la ratificación por parte del Congreso y después por el Senado de la República, de las designaciones del Ejecutivo federal de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, operó siempre en automático dada la coincidencia partidista entre el Presidente y los integrantes del Congreso.

Sin embargo, en un Congreso cada vez más plural en donde en sus dos Cámaras ningún partido cuenta, por sí mismo, con mayoría absoluta, lo que obliga a un mayor diálogo entre poderes y a mostrar una verdadera capacidad de negociación, se hace necesario una mayor participación de los legisladores en lo que se refiere a la eventual remoción de quienes representan a México en el extranjero.

En el ámbito de las relaciones internacionales el Presidente de la República es reconocido como Jefe de Estado y, en consecuencia, designa embajadores ante otros países y recibe las acreditaciones que gobiernos de otros países hacen de sus propios embajadores.

En consecuencia y dado que el Presidente de la República actúa en nombre del Estado mexicano, y que uno de los elementos constitutivos del Estado es el Gobierno, del cual el Poder Legislativo forma parte, se requiere una mayor participación de este poder en lo que se refiere no sólo a la ratificación de embajadores, cónsules y agentes diplomáticos, sino también de su eventual remoción.

Por ello, el contenido de nuestra propuesta es que se reforme la fracción II del artículo 76 constitucional para que se establezca que "en el caso de ministros,

agentes diplomáticos y cónsules generales, se requiere la aprobación del Senado para su remoción".

Asimismo, se propone la reforma de la fracción VII del artículo 78 que establece las facultades de la Comisión Permanente y en el que se propone agregar que "en el caso de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales se requiere la aprobación de la Comisión Permanente para su remoción".

Esto, en virtud de que si bien es cierto hasta el momento la facultad de ratificación es una facultad exclusiva del Senado de la República, en los recesos de las Cámaras del Congreso la Comisión Permanente se encarga del desahogo de estos asuntos, por ello, proponemos que si cuenta ya con la facultad de ratificación, tenga también la de aprobar una eventual remoción.

También se propone la reforma de dos fracciones del artículo 89 en el que se establecen las facultades del Presidente de la República. En el caso de la fracción II proponemos que se suprima la remoción libre de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales y que en la fracción III que le otorga al Ejecutivo la facultad de designación, se agregue que "en el caso de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, se requiere la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso, para su remoción.

De igual forma se propone que la facultad del Ejecutivo Federal para retirar embajadores no se ejerza de manera discrecional sino que también el Poder Legislativo intervenga en estos asuntos.

El Presidente de la República ejerce la titularidad del Ejecutivo Federal tan sólo por un período determinado, que en el caso de México es de seis años, su permanencia en el cargo es temporal en tanto que el Estado mexicano existe desde la consumación de nuestra independencia el 27 de septiembre de 1821. Las relaciones diplomáticas se dan entre Estados, y más allá de las afinidades o desavenencias que exista entre los titulares de los Poderes del Ejecutivo, debe

alentarse la permanencia de relaciones diplomáticas entre Estados, las cuales sí son permanentes.

Máxime que al margen de las simpatías o antipatías de los gobernantes en turno, la solidaridad y afecto entre los pueblos también es permanente.

En el caso particular de lo ocurrido el domingo 2 de mayo, en donde en una conferencia de prensa el secretario de Relaciones Exteriores anuncia el retiro de la Embajadora de México en Cuba, queda claro que este Gobierno no tiene elementos objetivos que sustenten su afirmación de que actos de ciudadanos cubanos lastimaron la soberanía de México y la capacidad que de autogobernarnos tenemos los ciudadanos.

En consecuencia, consideramos que es positiva la propuesta que presentamos para que el retiro de embajador, que en la práctica diplomática se entiende como la antesala de la ruptura de relaciones diplomáticas, no quede al capricho o al arbitrio de quienes temporalmente gobiernan este país.

Por tanto agregamos en los artículos materia de la presente reforma que en caso de que el Presidente de la República decida retirar a un Embajador esto sólo podrá darse previa aprobación del Senado de la República o en los recesos del Congreso de la Comisión Permanente.

Con este elemento de control del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo se evitará que el Ejecutivo federal maneje de manera discrecional las relaciones internacionales de México y eventualmente se pueda poner en riesgo la relación bilateral con algún país.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo que se dispone en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a su consideración la presente

Iniciativa con proyecto de decreto por el se reforma la fracción II del artículo 76, se reforma la fracción VII del artículo 78, y se reforman las fracciones II y III del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo Primero.-** Se reforma la fracción II del artículo 76, se reforma la fracción VII del artículo 78 y se reforman las fracciones II y III del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 76**

Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de 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 términos que la ley disponga. **En el caso de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, se requiere la aprobación del Senado para su remoción. También se requerirá la aprobación del Senado para que el Presidente retire a un embajador.**

III. a X. ...

### **Artículo 78**

...

...

I. a VI. ...

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga. **En el caso de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, se requiere la aprobación de la Comisión Permanente para su remoción. También se requerirá la aprobación de la Comisión Permanente para que el Presidente retire a un embajador.**

VIII. ...

### **Artículo 89**

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. ...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado. **En el caso de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, se requiere la aprobación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente para su remoción. En el caso de que se retire a algún embajador se requiere la aprobación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente;**

IV. a XX. ...

### **Transitorio**

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

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, a los doce días del mes de mayo del año dos mil cuatro.

Dip. Oscar González Yáñez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 12 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1503, lunes 24 de mayo de 2004

---

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ARTÍCULOS 4, 5, 25 Y 29 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JORGE USCANGA ESCOBAR, EN NOMBRE PROPIO Y DEL DIPUTADO MARTÍN REMIGIO VIDAÑA PÉREZ, AMBOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 19 DE MAYO DE 2004

Los suscritos, diputados licenciado Jorge Uscanga Escobar y doctor Martín Remigio Vidaña Pérez, en nombre de la diputación federal veracruzana, del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20, párrafos primero y segundo, incisos C), D) y E); 38, párrafo primero, inciso a); 39 y 45, párrafo sexto, incisos f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General; numeral 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, nos permitimos someter a esta soberanía, la siguiente iniciativa.

### **Exposición de Motivos**

En nuestro país, todos los gobernados, sin excepción, tienen derecho al goce de las garantías consagradas en nuestra Constitución. Así lo establece el artículo 1º de nuestra Carta Magna, y en su artículo 14 instituye que nadie podrá ser privado de sus derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Por otra parte, los artículos 16 y 17 constitucionales establecen que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento; que ninguna persona podrá

hacerse justicia por sí misma y que el infractor tiene derecho a que se le administre justicia.

Adicionalmente, nuestro sistema jurídico instituyó en la norma suprema, esencialmente en sus artículos 103 y 107, el juicio de amparo, la protección de la justicia federal, con la finalidad de garantizar en los hechos el goce de las garantías individuales y sociales consagradas para todos los gobernados.

De ahí que, con absoluto respeto a este marco legal, las leyes que emanan del Congreso de la Unión ciñen sus dispositivos legales a lo dispuesto en la Norma Fundamental.

Este fue el espíritu que campeó en el Congreso de la Unión al legislar y decretar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sin embargo, consideramos que hizo falta establecer precisiones que resultan indispensables en torno a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Es importante señalar que se encuentran previstas en el artículo 3º, fracción II, de esta ley, como autoridades facultadas para su aplicación, entre otras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; que en su artículo 100 la Constitución asigna al Consejo de la Judicatura Federal el carácter de órgano del Poder Judicial de la Federación, **mismo que funcionará en Pleno o Comisiones, facultándolo para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones.**

El artículo 100 constitucional establece que **las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas;** salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación establece que **la disciplina** del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, estará **a cargo del Consejo de la Judicatura Federal**, y en su artículo 77 dispone que dicho órgano **contará con comisiones**, entre éstas **la Comisión de Disciplina**.

Este ordenamiento legal también dispone que el Consejo de la Judicatura Federal contará con un Secretariado Ejecutivo de Disciplina, cuyas atribuciones son determinadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante acuerdos generales.

Con sustento en lo antes señalado, el Consejo de la Judicatura Federal, en su acuerdo general 8/1999, estableció con el carácter de comisión permanente la Comisión de Disciplina, cuyas facultades están contenidas en el Reglamento Interior del propio Consejo.

El Reglamento Interior establece en su artículo 63, fracción I, que la Comisión de Disciplina tiene como atribución conocer de todos los procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales.

En relación con la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, el Consejo de la Judicatura Federal emitió el acuerdo general 5/2000, cuyo artículo 31 establece que auxiliará a la Comisión de Disciplina y se encargará de tramitar los procedimientos administrativos disciplinarios y de elaborar proyectos de dictamen para ser sometidos a la consideración de la Comisión de Disciplina.

En este orden de ideas, al ser inatacables las resoluciones definitivas emitidas por la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal; es decir, al no admitir juicio ni recurso alguno, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación quedan en estado de indefensión y sin la posibilidad legal de impugnarlas, negándose a estos gobernados la posibilidad de acudir al amparo y

protección de la justicia federal, aún cuando se trata de procedimientos administrativos los que substancia la Comisión de Disciplina, auxiliada por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal.

Por lo antes expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 4º, 5º, 25, párrafos primero y segundo, y 29 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

**Artículo Primero.** Se adiciona el párrafo noveno del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

**Artículo 100.-**

...

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo en las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva, **así como, las que emitan la Comisión de Disciplina y la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura Federal con motivo de la aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, que serán revisadas por la Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación.**

**Artículo Segundo.** Se adicionan los artículos 4º, 5º, 25, párrafos primero y segundo, y 29 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los siguientes términos:

**Artículo 4.-** Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, **así como la Secretaría Ejecutiva de Disciplina y la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal.**

**Artículo 5.-** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

...

...

...

...

...

...

**Comisión Substanciadora:** La Comisión Substanciadora del Poder Judicial de la Federación.

**Comisión de Disciplina:** La Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal.

**Secretaría Ejecutiva de Disciplina:** La Secretaría Ejecutiva de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal.

**Artículo 25.-** Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. **En el caso de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, podrán impugnarlas ante la Comisión de Disciplina o directamente ante la Comisión Substanciadora.**

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**Artículo 29.-** Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno, el titular del área de responsabilidades o por la **Comisión de Disciplina**, según corresponda.

México, DF, a 19 de mayo de 2004.

Atentamente

Dip. Jorge Uscanga Escobar (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 19 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1503, lunes 24 de mayo de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, PARA REFORMAR Y ADICIONAR EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 19 DE MAYO DE 2004

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 me 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, presento ante la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que reforma el párrafo segundo y adiciona un párrafo cuarto al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para introducir como mecanismos de control parlamentario la moción de censura a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo; así como las figuras de pregunta e interpelación parlamentarias, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

La presencia de Santiago Creel Miranda y Luis Ernesto Derbez, el pasado siete de mayo, ante esta Comisión Permanente demostró una vez más lo que todos sabemos: las comparecencias de los secretarios de Estado y del procurador

general de la República ante las Cámaras del Congreso de la Unión, no funcionan como actos de control parlamentario.

En múltiples ocasiones, las comparecencias se convierten en pasarelas políticas para exhibir habilidades histriónicas de quienes intervienen; en otras más, en duelos verbales sin sentido, porque los miembros del gabinete, haciendo uso de toda su capacidad retórica, sin argumentos de por medio, evaden toda respuesta a los planteamientos de los legisladores.

Pero es obvio, la información nunca fluye de los órganos del Poder Ejecutivo hacia las Cámaras del Congreso de la Unión y, como consecuencia, se frustra cualquier actividad de control parlamentario a través de estos instrumentos regulados en el párrafo segundo del artículo 93 de la Constitución.

En esencia, la función de control es una función de información, y es en la difusión informativa donde reside la efectiva capacidad controladora del Congreso. La información es, sin duda, el motor que mueve la maquinaria de eso que denominamos control parlamentario; si la información es abundante y rigurosa, los resultados que ofrezcan los instrumentos de control serán buenos, pero si dicha información es insuficiente, escasa o incluso denegada, los resultados serán desastrosos.

En este sentido, cabe relacionar control parlamentario y calidad de la democracia. En la medida en que los mecanismos y las posibilidades de control parlamentario sean potentes, alimenten la competencia política y faciliten la adopción de los consensos y la manifestación del disenso, la calidad de la democracia tiende a incrementarse. Si, al contrario, se ponen trabas a la utilización de los mecanismos de control y de información, se incrementan los ámbitos que quedan fuera del control político, o se sitúa el control parlamentario bajo la exclusiva decisión de la mayoría, la calidad de la democracia disminuye y las instituciones del Estado incrementan su crisis funcional y práctica.

Sin embargo, el pasado siete de mayo todos fuimos testigos de que el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, negó a esta Comisión Permanente toda información solicitada, escudándose en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Falso de toda falsedad, para usar las palabras del señor secretario, que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información le impida entregar información a esta soberanía.

Habrá que obsequiar un ejemplar de la ley a Santiago Creel Miranda para que, al leer el artículo 2º, observe que el ordenamiento jurídico regula exclusivamente los términos en que los particulares, reitero los particulares, tendrán acceso a la información gubernamental; y, por tanto, para que entienda que la reserva de información hecha de acuerdo a los diversos artículos 13º y 14º, únicamente podrá invocarse con relación a particulares, pero nunca respecto a la Cámaras del Congreso en funciones de control.

Esta cerrazón y falta de compromiso del Ejecutivo federal con una política de rendición de cuentas hace urgente enriquecer el catálogo de instrumentos de control parlamentario reconocidos por nuestra Carta Magna. Ya no basta con instrumentos de control parlamentario cuya fuerza descansa en la posibilidad de sanción indirecta de establecer una responsabilidad difusa para el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que defiende, por el desgaste que provoca la crítica.

Es necesario introducir instrumentos de control parlamentario sobre órganos y no sobre normas, y que además incluyan la capacidad de remover al titular del órgano controlado, como sanción directa, a través de la moción de censura.

En esta línea, la iniciativa que someto a consideración de esta soberanía, pretende que cualquiera de las Cámaras pueda proponer moción de censura a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los

organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

Conforme al proyecto, la moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la Cámara respectiva. Y su aprobación requerirá la mayoría simple de los integrantes de cada Cámara.

De tal manera que, aceptado el dictamen de censura en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Y aprobada la moción de censura en ambas Cámaras, los funcionarios quedarán separados de su cargo, sea que fuere algún secretario de Estado, el procurador general de la República, los jefes de los departamentos administrativos o los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

En otro aspecto del proyecto, se trata igualmente de avanzar algunas propuestas que pueden colaborar a reformar y renovar la función de control y, más en general, a regenerar la vida parlamentaria, incorporando nuevas posibilidades de participación de los legisladores, a través del turno individual de palabra en los debates con el gobierno, y potenciando en general el rol de la oposición parlamentaria como elemento de equilibrio dentro de la función de control que la Constitución encomienda al Congreso.

Es evidente que para redimensionar la facultad de control que la Constitución General de la República otorga al Congreso de la Unión como un auténtico mecanismo de equilibrio entre los poderes, preciso es que la tarea de controlar la acción del gobierno y, por extensión, de la mayoría parlamentaria, correspondan activamente a las formaciones minoritarias presentes en las Cámaras. Es la consecuencia correlativa al principio de que las decisiones en sede parlamentaria son expresión de la voluntad de la mayoría.

Con este fin es necesario desarrollar desde nuestra Carta Magna un sistema de figuras jurídicas que garanticen que la función de control se llevará a cabo sin que la mayoría tenga la menor posibilidad de obstaculizarla o desnaturalizarla.

Así, también en la iniciativa se propone la introducción de dos figuras de control parlamentario de amplia evolución en el derecho comparado en manos de las minorías, las preguntas e interpelaciones parlamentarias. Se trata de mecanismos que se dirigen al gobierno, y lo que buscan no es una decisión mayoritaria del Congreso, sino obtener información sobre actos del gobierno. Por ello, los parlamentarios individuales o los grupos no actúan aquí preparando una decisión de todo el órgano. Actúan libremente, a título individual o en grupo, porque la finalidad de su actividad no depende del Parlamento, no va dirigida a éste y no exige la voluntad mayoritaria de la Cámara.

Las preguntas y las interpelaciones parlamentarias serán de uso individual para los legisladores. Las preguntas servirán para plantear cuestiones o problemas de índole concreta o rango intermedio. Las interpelaciones para proponer o analizar cuestiones de política general o para el debate de cuestiones de relevancia general o de marcado interés político.

Es decir, de aprobarse la iniciativa, las preguntas se constituirían en instrumentos de que dispongan los legisladores en lo individual para obtener información del gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas. Se tratará así de medios de fiscalización o inspección de carácter individual, en el sentido de que cualquier diputado o senador pueda formularlas por sí mismo, sin más requisito que tener un objeto concreto y preciso, como corresponde a su característica de ser el medio más rápido para obtener determinada información.

En cambio, las interpelaciones se contemplarán como interrogaciones dirigidas al gobierno sobre un asunto vinculado con la política general, un acto u omisión del mismo, un asunto de interés público, información de índole estadística o descriptiva o materias de particular relieve político, para provocar la apertura de un

debate que, eventualmente, puede terminar con la votación de una moción en que algunas de las Cámaras fije su posición respecto al asunto debatido.

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 reforma el párrafo segundo y adiciona un párrafo cuarto al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para introducir como mecanismos de control parlamentario la moción de censura a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo; así como las figuras de pregunta e interpelación parlamentarias.**

**Único:** Se reforma el párrafo segundo y se adiciona un párrafo cuarto al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 93. ...**

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. **Estos funcionarios también están sometidos a las interpelaciones y preguntas que les formulen los legisladores en las Cámaras. Para esta clase de debate la ley establecerá un tiempo mínimo en las sesiones. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.**

...

Cualquiera de las Cámaras podrá proponer moción de censura a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. Su aprobación requerirá la mayoría simple de los integrantes de cada Cámara y la votación se hará con audiencia de los funcionarios respectivos. Aceptado el dictamen de censura en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Aprobada la moción de censura en ambas Cámaras, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

#### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los dieciocho días del mes de mayo de dos mil cuatro.

Dip. Cristina Portillo Ayala

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 19 de 2004.)

**Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1507, viernes 28 de mayo de 2004**

**QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 115, FRACCIÓN VIII, Y 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE JALISCO Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 26 DE MAYO DE 2004**

**Honorable Congreso de la Unión**

**México, DF**

Con el gusto de saludarlo, me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que el Congreso del estado de Jalisco, en sesión de esta fecha, aprobó el acuerdo legislativo número 160/04, del que le acompaño copia, mediante el cual se aprueba remitir iniciativa de ley en nombre de esta soberanía jalisciense, las propuestas de adición a los artículos 115, fracción VIII, y 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Sin otro particular, propicia hago la ocasión para enviarle un cordial saludo y reiterarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Mtro. Gabriel Gallo Álvarez (rúbrica)

Secretario General del Congreso

## Ciudadanos Diputados:

La suscrita, diputada Celia Fausto Lizaola, integrante de esta LVII Legislatura constitucional del H. Congreso del estado de Jalisco, y con fundamento en lo establecido por la fracción I del artículo 28 de la Constitución Política del estado, así como en los numerales 147, 150 y 152 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo jalisciense, me permito someter a la ilustrada consideración de esta honorable asamblea el presente **acuerdo legislativo**, que planteo en los siguientes términos.

### Exposición de Motivos

Ante esta soberanía, el Ejecutivo del estado, así como diputados de las distintas fracciones parlamentarias, hemos venido presentando iniciativas, con el fin de reglamentar y evitar en lo posible el insultante desfalco a las haciendas públicas de las instituciones de gobierno, generados en sus diferentes niveles, tanto estatal como municipal. De estas iniciativas, tan diferentes unas de otras, pero coincidentes entre sí para poner un freno legal al reparto indiscriminado de bonos, también conocidos como liquidaciones, gratificaciones y compensaciones de fin de periodo o cesantía que, en la conclusión de administraciones recientes, se asignaron libremente, saqueando con ello los fondos públicos de los contribuyentes.

Es necesario que los servidores públicos tengan siempre presente que los emolumentos que perciben se les entregan con el fin de mejorar los servicios públicos que corresponde brindar a los gobiernos estatal y municipales, así como para implantar los satisfactores necesarios para la obra pública en aquellos lugares donde se carece de manera parcial o total de la misma.

Las iniciativas que se mencionan en esta parte de la exposición de motivos tienen como finalidad que la mayor parte de los ingresos ordinarios que obtienen las entidades públicas por conducto de impuestos, derechos, productos,

aprovechamientos, además de los ingresos extraordinarios, deben aplicarse precisamente para resolver la diversa problemática que aqueja a la sociedad en general y no para beneficio personal de los servidores públicos de primer nivel; por ello, debemos entender que el servicio público no es un botín que se otorga para satisfacer las ambiciones de quienes participan en la vida política del estado, sino que va más allá; es decir, su cumplimiento debe evaluarse periódicamente, a la luz de la transparencia, la honestidad y la moral, tanto pública como privada, de los servidores públicos y de sus institutos políticos.

En un acto de congruencia, propuse en esta misma tribuna la creación del Comité de Valoración Salarial, como un organismo técnico ciudadanizado, dependiente de esta Legislatura, con facultades para imponer sanciones a todos aquellos servidores que se beneficien con los recursos públicos, y hoy lo ratifico ante ustedes, compañeras y compañeros diputados; sin embargo, tratando de evitar que otros estados de la República y sus municipios incurran en estas mismas situaciones ilícitas, pretendo ir más allá del ámbito legal de espacio-temporalidad que corresponde al estado de Jalisco, al proponerles que sea aprobado el presente acuerdo legislativo; y

### **Considerando**

- I. Que el numeral 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a favor de las Legislaturas de los estados el derecho de presentar iniciativas de leyes y decretos.
- II. Que, en consecuencia de lo anterior, se determinan por el artículo 135 de la invocada Constitución federal los términos para introducir reformas y adiciones a la propia Carta Magna, en mérito del funcionamiento técnico del llamado Congreso Constituyente Permanente.
- III. Que las iniciativas a que se refiere el artículo 28 de la Constitución Política del estado de Jalisco podrán ser de ley, de decreto o de acuerdo legislativo, respectivamente.

IV. Que es facultad explícita de los diputados locales presentar iniciativas de leyes, decretos y acuerdos legislativos, establecida expresamente por el artículo 22 de la vigente Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco.

V. Que es iniciativa de acuerdo legislativo aquella que tienda a una resolución que, por su naturaleza, no requiera la sanción, promulgación y publicación, según lo establece el artículo 152 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo jalisciense.

Por lo anteriormente considerado y fundado, elevo a la consideración de este honorable Pleno el presente proyecto de

### **Acuerdo Legislativo**

**Primero.** Elévense respetuosamente a título de iniciativa de ley, en nombre de esta soberanía jalisciense, ante el H. Congreso de la Unión, las propuestas de adición a los artículos 115, fracción VIII, y 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 115. ...**

##### **Fracción I. a la VII. ...**

**Fracción VIII.** Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias. **Asimismo, regularán dichas leyes las relaciones entre los municipios y sus trabajadores. La ley determinará con claridad en cada estado los mínimos y máximos salariales de sus servidores públicos,**

estatales y municipales, consignando todas sus posibles prestaciones, con la obligación legislativa de revisar anualmente estas asignaturas, cuidando en todo tiempo la capacidad presupuestal de cada estado y sus municipios, sin perjuicio de la libre administración de la hacienda municipal.

**Artículo 116. ...**

**Fracción I. a la V. ...**

**Fracción VI.** Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. **Asimismo, regularán dichas leyes las relaciones entre los municipios y sus trabajadores. La ley determinará con claridad en cada estado los mínimos y máximos salariales de sus servidores públicos, estatales y municipales, consignando todas sus posibles prestaciones, con la obligación legislativa de revisar anualmente estas asignaturas, cuidando en todo tiempo la capacidad presupuestal de cada estado y sus municipios, sin perjuicio de la libre administración de la hacienda municipal.**

**Segundo.** Instrúyase al secretario general de este H. Congreso para que realice los trámites y gire los oficios correspondientes para dar cumplimiento al acuerdo legislativo anterior.

Salón de Sesiones del Congreso del Estado.- Guadalajara, Jalisco, a 20 de abril de 2004.

Dip. Celia Fausto Lizaola (rúbrica)

**Artículo 115. ...**

**Fracción I. a la VII. ...**

**Fracción VIII.** Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 116, fracción VI, y 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

**Artículo 116. ...**

Fracción I. a la V. ...

**Fracción VI.** Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Dichas leyes deberán contener los mínimos y máximos permitidos para las remuneraciones salariales tanto estatales como municipales, estableciendo puntualmente las prestaciones que puedan llegar a otorgarse a cada uno de los servidores públicos; las Legislaturas de los estados revisarán anualmente dichos parámetros salariales, durante el proceso de estudio, análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos, observando en todo tiempo la capacidad presupuestal de la entidad y sus municipios, y sin perjuicio de la libre administración de la hacienda municipal.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 26 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1512, viernes 4 de junio de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS 41 Y 110 CONSTITUCIONALES Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 2 DE JUNIO DE 2004

El suscrito, diputado Jesús Martínez Álvarez, integrante de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, del grupo parlamentario de Convergencia, en ejercicio de la facultad que me 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 los artículos 41 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de los artículos 74, 76 y 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo el tenor de la siguiente

## **Exposición de Motivos y Antecedentes**

1.- Las sucesivas reformas que dieron origen al Instituto Federal Electoral permitieron ir sustituyendo, gradualmente, el régimen de partido único por uno de carácter plural y competitivo. El voto de los ciudadanos pasó de ser un instrumento de control y manipulación de resultados a ser un instrumento de cambio y transformación del régimen político y de partidos. La edificación del Instituto Federal Electoral, permitió que los procesos electorales se convirtieran en verdaderos catalizadores de la diversidad política y cultural de la sociedad

mexicana que, en el viejo régimen, no se manifestaba porque era reprimida y aislada por el centralismo político.

2.- Es importante destacar y aclarar que, si bien a nivel federal los procesos electorales y el voto de los ciudadanos son aceptados y respetados por todos, aún en diversas entidades del país siguen presentes viejas prácticas de la manipulación y control de las voluntades del pueblo, incluso, se agregan métodos más sofisticados y corruptores que permiten revertir las tendencias electorales en el mismo día de la elección; en las elecciones del 6 de julio de 2003 se pudieron observar y comprobar muchos casos al respecto. Esta situación seguirá presente en la medida en que existan Instituciones Electorales Estatales y Municipales sujetas al vaivén de los intereses locales y que no respeten los principios rectores que le dieron sustento y credibilidad al IFE: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

3.- La consolidación de la democracia en nuestro país será incompleta mientras persistan instituciones que, paradójicamente, tienen el mismo fin pero que actúan de forma diferente y que no se sujeten a la legalidad establecida. En el proceso de transformación democrática hemos avanzado en nuevas formulas de integración de los poderes y en la validación de los resultados; también, hemos avanzado en la formulación de nuevas normas para los partidos, asociaciones y coaliciones y, en cuanto a los órganos electorales los avances han sido más que sustanciales. Sin embargo, a diferencia de los tiempos políticos que motivaron las reformas electorales de 1996, hoy las nuevas condiciones políticas del país son distintas en muchos sentidos: exige del Poder Legislativo la renovación de nuevos compromisos democráticos.

4.- Toda reforma y toda institución muestran su validez y vigencia mientras ellas correspondan a realidades específicas y a las necesidades del país. Al mismo tiempo, es una tarea legislativa que las normas e instituciones se adecuen periódicamente para que sean eficaces y estén en condiciones de responder a los nuevos retos y requerimientos del país. Los órganos electorales son, entre otros,

los institutos que necesitan de un nuevo impulso renovador. Son varios los espacios que pueden abarcar una reforma a los Institutos o Consejos Electorales. Por nuestro ámbito de competencia es el IFE la institución que nos corresponde.

5.- La presente iniciativa de ley se circunscribe, de manera particular, a renovar y fortalecer dos de los principios rectores del Instituto Federal Electoral: la independencia y la imparcialidad. Estos principios son esenciales en materia electoral, de su aplicación depende mucho la acreditación del Instituto. Pero, antes de ello, es pertinente que la acreditación del IFE se alcance desde sus inicios: en la selección de sus consejeros. Esto es, que el proceso de elección del consejero presidente y de los consejeros electorales se ajuste, precisamente, a los principios de imparcialidad e independencia.

6.- En congruencia, Convergencia presentó el 30 de septiembre de 2003 un punto de acuerdo, ante el Pleno de la Cámara de Diputados, por medio del cual exhortaba a todas las fracciones parlamentarias a que no incurriéramos en el tradicional sistema de cuotas para la conformación del nuevo Consejo General del IFE, y proponía una serie de criterios y reglas que permitieran los consensos necesarios para llevar a buen éxito la elección de consejeros. Se trataba, en el marco de la norma vigente, de refrendar al órgano electoral del país como una de las instituciones más sólidas y confiables del Estado mexicano.

7.- Sin embargo, de todos es conocido que la opinión pública informada y los analistas especializados en la cuestión electoral, en nada compartieron los criterios partidistas que se adoptaron, el 30 y 31 de octubre del año pasado, por parte de la mayoría de las fracciones parlamentarias para elegir a los consejeros electorales que hoy presiden el Consejo General del IFE.

8.- Para que no se vuelvan a repetir estos hechos y para garantizar que el Instituto Electoral conserve el prestigio ganado a todo pulso, es preciso establecer en nuestra Constitución Política y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, una nueva formulación legal que nos permita que la

elección de los consejeros electorales se ajusten a todos y cada uno de los principios rectores del IFE, en particular a los de independencia e imparcialidad. También es preciso que, durante sus funciones, los consejeros se mantengan inmunes a todo acto que contravengan los principios de nuestra institución electoral.

9.- La iniciativa de ley contempla, además, que los directores ejecutivos y el contralor interno del Instituto Federal Electoral deben estar sujetos al régimen de responsabilidades y a juicio político. La encomienda pública que ellos tienen amerita que su función se desarrolle con la mayor probidad, profesionalismo e imparcialidad posibles.

10.- En suma, estamos proponiendo una iniciativa de ley, con proyecto de decreto, que reforma los artículos 41 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de los artículos 74, 76 y 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el fin de garantizar que el proceso de selección y las funciones del consejero presidente y de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, se realicen con el mayor rigor de imparcialidad, independencia y al margen de los intereses partidistas.

Por lo anteriormente expuesto, pongo a consideración de esta H. Asamblea, el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 41 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Se reforma el artículo 41, fracción III, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 41**

I. ...

II. ...

III. ...

...

...

El consejero presidente y 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 su receso por los integrantes de la Comisión Permanente, **de entre la lista de candidatos que integre una comisión plural de la Cámara de Diputados**. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

...

...

...

...

...

#### **Artículo 110**

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...el consejero presidente, los consejeros electorales, el secretario ejecutivo, **los directores ejecutivos y el contralor interno del Instituto Federal Electoral...**

...

...

...

...

...

...

...

### **Transitorio**

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

**Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 74, 76 y 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

### **Artículo 74**

1. ...

2. El consejero presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre la lista de candidatos que integre, previa convocatoria pública, una comisión plural de la misma. Ésta se encargará de recibir todas las propuestas que pueden ser presentadas a título individual o a nombre de organizaciones civiles, sociales o políticas del país. La selección de propuestas se integrará en una lista que la Comisión presentará al Pleno de la Cámara de Diputados o en su caso al Pleno de la Comisión Permanente, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 76 de la presente ley. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

3. ...

4. ...

5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre la lista de candidatos que integre, previa convocatoria pública, una Comisión Plural de la misma. Esta se encargará de recibir todas las propuestas que podrán ser a título individual o a nombre de organizaciones civiles, sociales o políticas del país. La selección de propuestas se integrará en una lista que la Comisión presentará al Pleno de la Cámara de Diputados o en su caso al pleno de la Comisión Permanente, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 76 de la presente ley. Asimismo, se designarán ocho consejeros suplentes, en orden de prelación. La designación será realizada por votación directa y secreta donde cada legislador sólo podrá sufragar hasta por cuatro candidatos. Las ocho primeras propuestas que tengan mayor votación serán los consejeros electos.

#### **Artículo 76**

1. Los consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Presidente o equivalente de un partido **o asociación política nacional y/o estatal;**

h) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; **no haber sido afiliado a partido político alguno en los últimos cinco años anteriores a la designación.**

i) ...

j) ...

2. ...

3. ...

#### **Artículo 77**

1. ...

2. ...

3. El consejero presidente, los consejeros electorales, el secretario ejecutivo, **los directores ejecutivos y el contralor interno** estarán sujetos al

régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución.

**Transitorio**

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

México, DF, a 2 de junio de 2004.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 2 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1512, viernes 4 de junio de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 15 DE LA LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 2 DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO GUILLERMO VELASCO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 2 DE JUNIO DE 2004

El diputado Guillermo Velasco Rodríguez que firma al calce, integrante de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 fracción II, 56, 60, 64, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a la **Comisión de Puntos Constitucionales** de la Cámara de Diputados, la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto** por el que se reforman los siguientes artículos: el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 15 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 2 de la Ley del Banco de México, de conformidad con la siguiente:

## **Exposición de Motivos**

Las funciones básicas del Estado en el ámbito económico, en nuestro país están mandatadas específicamente en los artículos 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero a la luz de los magros resultados obtenidos en el desarrollo económico de nuestro país en los últimos años, estamos obligados como legisladores a buscar alternativas que posibiliten

reconducir el actual esquema de regulación económica hacia una relación óptima entre el Estado y los agentes económicos que constituyen el mercado.

En los últimos años la participación que el Estado ha tenido en la economía mexicana, ha sido pobre, errática y con una preocupante tendencia de nuestra actividad económica hacia el estancamiento y pérdida sistemática de competitividad.

Situación paradójica ya que el Estado en cualquier economía del mundo, debe garantizar estabilidad y crecimiento económico, mediante el uso adecuado de instrumentos jurídicos, fiscales, monetarios y financieros.

Recordemos que "La existencia de un Estado es esencial para el crecimiento económico"<sup>1</sup>. Esto, nosotros lo reconocemos y proponemos que para alcanzar estabilidad y desarrollo económico, es necesario que la participación del Estado asuma de manera integral que los objetivos económicos básicos de este, sean, entre otros asignación de recursos, distribución, estabilidad, crecimiento y vigilancia de la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

En este sentido su participación en la economía mexicana, debe garantizar los derechos de propiedad con el fin de crear los incentivos suficientes para detonar crecimiento económico, equidad y viabilidad financiera a la economía.

En nuestra historia reciente el Estado mexicano en el ámbito económico ha transitado de un Estado excesivamente patrimonialista a un Estado "mínimo", condicionado y limitado por serias restricciones fiscales, monetarias y financieras.

Nosotros no compartimos ninguno de estos dos extremos, ni el patrimonialista por su ineficiencia observada en los años sesentas y setentas, ni el aparente Estado mínimo de los noventas, que deja todo a una aparente eficiente asignación de recursos por parte del mercado. Proponemos una nueva y eficiente participación del Estado y sus instituciones en la regulación económica, que cree incentivos, asegure los derechos de propiedad y disminuya eficientemente los costos de

transacción de los agentes económicos con el fin de generar una economía competitiva y capaz de insertarse en la economía global.

La estrategia económica puesta en práctica desde 1983, persiguió dos objetivos fundamentales: estabilización y reforma estructural. El gobierno llevo a cabo acciones para reducir el déficit público, se recorto el gasto, se incrementaron los ingresos por medio del ajuste de precios de los bienes del sector público y se dio un proceso de desincorporación de los bienes públicos de las empresas paraestatales: Además se tomaron medidas para reducir gradualmente la protección comercial y modernizar los sistemas fiscales y financieros<sup>2</sup>. El éxito de estos esfuerzos de estabilización no lograron las expectativas esperadas, se redujo la disponibilidad de recursos para la inversión, en consecuencia, la actividad económica se desaceleró y se redujo el crecimiento potencial del Producto Interno Bruto.

Los cambios y recomendaciones de esta política económica y las políticas públicas que de esta propuesta se derivaron, trascendieron el ámbito económico y afectaron sensiblemente el ámbito social y el político.

El resultado de perseguir un Estado aparentemente "mínimo", cambio el perfil del Estado Mexicano y su modelo de intervención, a tal grado que ha significado un cambio estructural que ha dado como resultado la pérdida de impulso al crecimiento y caída de la inversión, el empleo y el ingreso, en suma el Estado en nuestro país se ha alejado de la promoción del desarrollo.

En la actualidad debemos transitar de un Estado con aparente tendencia minimalista en su participación en la economía, a otro Estado con un perfil de participación eficiente, en donde el cambio institucional propicie una relación optima con los agentes económicos. En este sentido el Estado mexicano esta obligado a crear expectativas económicas de estabilidad y riesgo bajo, debe contribuir como lo hace en otros países a la promoción del crecimiento económico, mejorando la operación de la economía y el perfil de la distribución del ingreso.

El Estado debe posibilitar que nuestras instituciones y las políticas que de ellas emanan promuevan la economía real y financiera, debe facilitar la creación de normas jurídico-regulatorias con el fin de reducir los costos de transacción de nuestras empresas, de tal manera que los agentes económicos incrementen la inversión, el empleo, el ingreso, el consumo, el ahorro en un contexto de apertura económica y competitividad productiva y financiera.

Debe propiciar desarrollo económico en un ambiente de estrecha vigilancia de la evolución de los agregados fiscales, monetarios, el ritmo inflacionario, el nivel de las reservas y el tipo de cambio.

Esta obligado a perseguir, alcanzar y sostener crecimiento económico real y debe verlo como una consecuencia de la evolución estable de los fundamentales macroeconómicos, si el perfil de los indicadores reflejan estabilidad, la consecuencia inmediata es la presencia de crecimiento económico, convirtiendo este proceso en un círculo virtuoso.

En la actualidad lo que tenemos en nuestra economía es estabilidad en los indicadores macroeconómicos, pero paradójicamente el resultado de estos sólo refleja crecimiento económico prácticamente nulo.

No debemos olvidar que el pobre crecimiento económico refleja inestabilidad a nivel macro y microeconómico, generando crecientes costos de operación y fiscales al modelo y una pérdida creciente de competitividad.

Un buen manejo de los instrumentos jurídico económicos debe crear incentivos y protección a los derechos de propiedad con el fin de detonar crecimiento económico y círculos virtuosos en la economía, propiciando inversión, empleo, ingreso, consumo, ahorro y competitividad.

Es precisamente en este sentido que como diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, comprometidos con el estudio e implementación de cambios legislativos dirigidos hacia una mejoría

social y preocupados por el pobre desempeño de la economía nacional, proponemos la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los siguientes artículos: el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 15 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 2 de la Ley del Banco de México, en base al siguiente**

#### **Decreto**

**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...**

**Párrafos uno a cinco (quedan igual)**

**Párrafo sexto**

**El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será promover crecimiento económico, procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.**

**Artículo Segundo.- Se reforma el artículo 15 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:**

**Artículo 15. La reserva monetaria se destinará exclusivamente a promover el crecimiento económico, sostener el valor de la moneda nacional, y a regular su circulación y los cambios sobre el exterior,**

**Artículo Tercero.- Se reforma el artículo 2 de la Ley del Banco de México, para quedar de la siguiente manera:**

**Artículo 2.** El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el crecimiento económico, el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

## **TRANSITORIO**

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

### **Notas:**

(1) Douglas North (1981), en Andrés Roemer, *Derecho y Economía, políticas públicas del agua*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2000. pag. 81.

(2) Andrés Roemer. *Derecho y Economía, políticas públicas del agua*. México, 2000. pag. 116.

Dado en Xicotencatl número 9, sede de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los dos días del mes de junio del 2004

Dip. Guillermo Velasco Rodríguez (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público. Junio 2 de 2004.)

**Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1518, lunes 14 de  
junio de 2004**

**CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55, FRACCIÓN II,  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
REMITIDA POR EL CONGRESO DE JALISCO Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE  
LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE JUNIO DE 2004**

Guadalajara, Jal., a 13 de mayo de 2004.

**Honorable Congreso de la Unión**

**México, DF**

Con el gusto de saludarlos, me dirijo a ustedes para hacer de su conocimiento que el Congreso del estado de Jalisco, en sesión de esta fecha, aprobó el acuerdo legislativo número 179/04, del que les acompaño copia, mediante el cual se aprueba remitir a esa alta tribuna iniciativa de decreto que reforma la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el trámite conducente.

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

Sin otro particular, propicia hago la ocasión para enviarles un cordial saludo y reiterarles las seguridades de mi consideración y respeto.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Maestro Gabriel Gallo Álvarez (rúbrica)

Secretario General del Congreso

## CC. Diputados del H. Congreso del estado

### Presentes

El suscrito, diputado integrante del grupo parlamentario del PRI de esta Quincuagésima Séptima Legislatura Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 28, fracción I, y 35 de la Constitución Política del estado de Jalisco; y 22, 147, 153 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, hace uso de esta tribuna con objeto de someter a la elevada consideración de esta asamblea el siguiente acuerdo legislativo.

Lo anterior, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

Para lograr comprender el concepto de *ciudadanía*, es necesario que entendamos que el mismo está irrestrictamente ligado a la posibilidad de ejercer plenamente los derechos y de cumplir las obligaciones cívicas. La comprensión de este concepto nos brindará la posibilidad de poder a su vez desarrollar de manera efectiva una sociedad que esté comprometida con los principios básicos de la democracia. Por tanto, *ciudadanía plena* y *democracia* son conceptos indisolubles, ya que no existe democracia sin ciudadanía ni ciudadanía sin democracia.

De esto podemos desprender que la situación que guarda en una sociedad el ejercicio de la ciudadanía (posibilidad de ejercer los derechos y cumplimentar las obligaciones) está unido a la existencia de la democracia en una sociedad. El reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía sólo son posibles donde las decisiones de carácter público se ejercen según las reglas de la democracia. Históricamente, la ampliación de la ciudadanía a todos los individuos ha resultado en la profundización de la democracia y esta última se ha consolidado como resultado de las luchas por la ampliación de los derechos a todas las personas. Ciudadanía y democracia son dos caras de una misma moneda.

La democracia y la ciudadanía deben ser contempladas por el Legislativo especialmente en su esfera política, ya que en este ámbito es donde se manifestarán claramente las acciones del Congreso, ya que a través de sus acciones se toman las decisiones de orden público y el ajuste de las normas jurídicas a los derechos y deberes de los ciudadanos.

Debemos tener claramente presente que el proceso de construcción de la democracia y de la ciudadanía será fortalecido con el aporte del Legislativo con la revisión e implementación de efectivas normas jurídicas e instituciones, así como en el manejo y la distribución de los recursos públicos.

El ejercicio de los derechos ciudadanos debe estar garantizado para todos los que componen una sociedad, ya que si por alguna circunstancia específica se generan obligaciones a una persona, a la vez que se le niegan derechos, estaríamos fomentando una circunstancia que en nada podría considerarse democrática. Lamentablemente, éste es el caso que enfrentan los jóvenes en nuestro país.

Nuestro país ha suscrito la Convención sobre los Derechos del Niño. Lo establecido en la misma obliga a separar a menores y mayores de 18 años en muchos aspectos, incluyendo lo relacionado con derechos civiles y políticos. En tanto que los primeros gozan de un conjunto de derechos privativos por su condición de personas en desarrollo que requieren "protección y cuidados especiales", los segundos son plenamente adultos y -por tanto- tienen los mismos derechos y obligaciones que el resto de los ciudadanos.

Según el concepto desarrollado por nuestro país en cuanto a los derechos ciudadanos, debemos reconocer que supuestamente los jóvenes tienen los mismos derechos que los adultos. Sin embargo, su ejercicio se ve afectado en razón de su edad, siendo impedido incluso por la misma legislación el ejercicio de los mismos.

Debemos reconocer que el principal problema de la democracia y la ciudadanía en nuestro país es el resultado de una contradicción entre lo dispuesto en el marco jurídico-constitucional con los acuerdos político-culturales. Con esto queremos decir que mientras una buena parte de las más importantes normas jurídicas en nuestro país se fundamenta en la democracia y los derechos ciudadanos, la política y la cultura de nuestro país se asientan fundamentalmente en prácticas e ideas basadas en la discriminación, la exclusión y la manipulación de las normas, lo que genera que en nuestra legislación existan importantes contradicciones en cuanto a los conceptos expresados. Esto se manifiesta, entre otras muchas cosas, en la presencia de estructuras de participación política excluyentes, tal como lo es la imposibilidad de los ciudadanos mexicanos de entre 18 y 20 años de edad a los que se exige el cumplimiento de todas las obligaciones al igual que al resto de los ciudadanos, pero se les restringe entre otros el derecho de ser electos como diputados.

La restricción de los derechos es un elemento que contradice el principio democrático de igualdad ante la ley, ya que podemos desprender que la legislación de nuestro país presenta contradicciones al considerar a una persona apta para asumir la responsabilidad de sus acciones al momento en que el derecho penal y civil no realiza consideraciones para imponer penas a ningún ciudadano en pleno goce de sus facultades físicas y mentales, y al mismo tiempo la legislación mexicana en materia electoral sí realiza una diferenciación en cuanto a los derechos de los ciudadanos mexicanos, al restringir la posibilidad de ser votados a un sector de los mismos, ya que a través de conceptos dogmáticos doctrinales de la legislación mexicana no se considera suficientemente aptos para ejercer con responsabilidad una encomienda de representación popular, pero sí para hacerse de responsabilidad penal.

A través de esta legislación estamos estigmatizando a la juventud mexicana, ya que le negamos su plena ciudadanía, le restringimos sus derechos, a la vez que la obligamos al cumplimiento de las obligaciones. Es necesario para el desarrollo de

la plena vida democrática de nuestra nación que sean reconocidos los derechos ciudadanos para todos los mexicanos. Debemos dejar de lado las discusiones que impidan el desarrollo de nuestro país, que lamentablemente reconoce la responsabilidad de los jóvenes sólo en casos donde se afectan sus derechos, como lo demuestran los impulsores de la disminución de la edad penal, pero son ciegos ante la restricción de sus derechos.

Siendo el Poder Legislativo el espacio público donde más directamente se expresa la posibilidad de representación plenamente democrática, es necesario que este espacio esté por completo abierto a que todos los ciudadanos sean parte del mismo, debemos evitar que existan impedimentos legales que dejen fuera de manera irremediable a un sector muy importante de nuestra sociedad, tal como lo son los jóvenes.

Si impulsamos una reforma donde todos los ciudadanos gocen plenamente de sus derechos, estaremos impulsando el desarrollo de toda nuestra sociedad, lograríamos a través del impulso de los derechos electorales fomentar la responsabilidad de la participación en el mismo ámbito, lograríamos desarrollar el contenido de la plena ciudadanía, necesaria para que la gente joven pueda desarrollar su propio proyecto de vida y ser verdaderos sujetos políticos y sociales. Debemos dejar de lado la concepción expresada en las leyes de que la gente joven de nuestra sociedad son ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría, debemos hacerlo garantizando el goce de una ciudadanía de pleno derecho.

Por lo mismo, nos permitimos presentar esta iniciativa de ley, que busca modificar tanto la Constitución Política de nuestro estado como la Ley Electoral del estado de Jalisco, con la finalidad de otorgar a todos los ciudadanos la posibilidad de postularse como diputados, modificando el requisito que exige contar con veintiún años cumplidos al momento de la elección.

## **Consideraciones**

1. Que, de acuerdo con el artículo 147 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco, es facultad de los diputados presentar ante el Pleno iniciativas.

2. Que, de acuerdo con el artículo 150 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, es a través de acuerdo legislativo que se deben presentar las iniciativas de ley o decreto que el Congreso del estado, a propuesta de cualquiera de los diputados o de las comisiones legislativas, emite para plantear al Congreso de la Unión la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes federales o artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, de lo precedentemente considerado y fundamentado, presento a la elevada consideración de esta H. asamblea el siguiente proyecto de

### **Acuerdo Legislativo**

**Único.** Que el Congreso del estado presenta al Congreso de la Unión la reforma de la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

***Artículo 55.*** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. ...

**II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;**

**III. a VI. ...**

Guadalajara, Jalisco, a 4 de mayo de 2004.

Dip. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 9 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1518, lunes 14 de junio de 2004

---

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON OBJETO DE INSTITUIR UN SISTEMA DE DEFENSA CIVIL Y SUPRIMIR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO Y LA GUARDIA NACIONAL, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE JUNIO DE 2004

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 Comisión Permanente del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma los artículos 5, párrafo cuarto, 31, fracciones I, II y III, 35, fracción IV, 36, fracción II, y 73, fracción XV; y deroga la fracción XXIX-I del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de instituir un Sistema de Defensa Civil y suprimir la prestación del Servicio Militar obligatorio y la Guardia Nacional, al tenor de la siguiente

## **Exposición de Motivos**

Los desastres naturales de las últimas décadas han mostrado a México como uno de los países carentes de un sistema de defensa civil capaz de organizar a la población para prevenir y hacer frente a tales desastres.

Sismos, inundaciones, huracanes, sequías y otros acontecimientos han generado pérdidas de vidas, viviendas y medios de producción. Ante estos eventos, el Gobierno Federal ha respondido con los recursos a su alcance, especialmente con la movilización del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México, cuyos integrantes han realizado labores asignadas por los mandos militares en coordinación con las autoridades civiles. Pero siempre ha sido necesario que la población misma asuma funciones de organización y, después, de reconstrucción.

Durante el sismo de 1985, en la Ciudad de México y otros lugares la población asumió las funciones fundamentales de organización para hacer frente a la emergencia. Se demostró entonces que sin la participación del pueblo no habría sido posible resolver muchos problemas causados por el evento natural, que golpeó con gran fuerza a la ciudad.

La experiencia de las más recientes inundaciones en varios estados nos muestra que la población mexicana no está organizada para realizar evacuaciones y, en general, para organizarse con arreglo a planes previamente definidos por las autoridades con la participación de la gente.

En México se requiere la organización de toda la población en tareas de defensa civil, tanto en las medidas preventivas y el conocimiento de los planes correspondientes como en la puesta en práctica de las acciones para hacer frente a los desastres naturales.

La defensa civil se concibe como un sistema de protección de la población. Su objeto es evitar o mitigar los desastres de origen natural, accidental o bélico. La defensa civil se basa en la solidaridad, la ayuda mutua y la autoprotección. Por medio de ella las personas aprenden a ayudarse entre sí, a proteger sus vidas y sus bienes frente a una emergencia.

La defensa civil tiene como finalidad fundamental enseñar a la población a estar alerta, velar por su tranquilidad y actuar ordenadamente y en forma eficiente en

caso de necesidad o situaciones extremas de peligro para la patria y todos sus habitantes.

En época de paz, las actividades de defensa civil consistirían en prever y planificar todos los recursos para que, frente a una emergencia, no se reaccione con improvisación; en tiempos de guerra o emergencia, poner en marcha todas las acciones planeadas y previstas para devolver a la población en un mínimo de tiempo las máximas seguridades de vestimenta, alojamiento, alimentación, traslado y trabajo.

Se trata, entonces, de un servicio obligatorio, para hombres y mujeres, que debe estar definido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Hasta hoy, solamente se ha dado al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de "protección civil", pero las leyes no han podido garantizar la incorporación de todos los habitantes del país en la prevención de los desastres y en los planes para hacer frente a los mismos. Es decir, la protección civil se ha reducido a una actividad exclusivamente de las autoridades, las cuales convocan a la población a realizar algunos ejercicios o simulacros en algunos lugares, especialmente en escuelas u oficinas, pero no tienen capacidad para incorporar a toda la gente en actividades tendientes a capacitarla para aplicar los planes preventivos y hacer frente a los desastres cuando éstos se presenten.

Con el proyecto que se presenta, la protección civil se transformaría en defensa civil, como un sistema de carácter nacional, organizado y dirigido por las autoridades federales, las estatales y las municipales, mediante una organización de funcionarios profesionales de carrera, y con la participación activa de toda la población, mujeres y hombres. La inscripción en la defensa civil sería obligatoria para todos, hombres y mujeres, lo mismo que recibir la instrucción básica y acudir a dar servicios en caso de desastres o emergencias.

Al construir el Sistema Nacional de Defensa Civil, debe eliminarse el Servicio Militar obligatorio, que no cumple ya las funciones que alguna vez le fueron

encomendadas, ya que las Fuerzas Armadas de nuestro país se convirtieron en corporaciones profesionales, las cuales no requieren en tiempos de paz el reclutamiento. En el proyecto que se presenta se limita la obligación del servicio de las armas solamente en caso de guerra extranjera. Sería demasiado e innecesario mantener la obligación del Servicio Militar y, al mismo tiempo, el de la defensa civil.

De igual manera, se propone suprimir la Guardia Nacional, la cual hasta ahora es inexistente y no tiene ningún sentido mantenerla como letra muerta de la Constitución.

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 reforma los artículos 5, párrafo cuarto, 31, fracciones I, II y III, 35, fracción IV, 36, fracción II, y 73, fracción XV; y deroga la fracción XXIX-I del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de instituir un Sistema de Defensa Civil y suprimir la prestación del Servicio Militar obligatorio y la Guardia Nacional**

**Único.** Se reforman los artículos 5, párrafo cuarto, 31, fracciones I, II y III, 35, fracción IV, 36, fracción II, y 73, fracción XV; y se deroga la fracción XXIX-I del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que queden como sigue:

**Artículo 5° . . .**

...

...

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas **en guerra extranjera** y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y de los de elección popular, directa e indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale. **La pertenencia a la defensa civil, así como la capacitación y la prestación de servicios en casos de desastres naturales y para la prevención de los mismos, será obligatoria para los residentes en el territorio nacional, hombres y mujeres, de conformidad con la ley que expida el Congreso de la Unión.**

...

...

...

...

#### **Artículo 31. ...**

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener educación preescolar, primaria y secundaria, en los términos que establezca la ley;

II. Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos ciudadanos. Alistarse en las Fuerzas Armadas Mexicanas en caso de guerra con el extranjero;

III. Formar parte de la defensa civil de la localidad donde reside, recibir instrucción y participar en las tareas que sean necesarias en caso de desastres naturales y en la prevención de los mismos.

IV. ...

**Artículo 35. ...**

I. a III. ...

IV. Tomar las armas en el Ejército, Fuerza Aérea o Armada para la defensa de la República, en los términos que prescriben las leyes; y

V. ...

**Artículo 36. ...**

I. ...

II. Integrarse en la defensa civil de la localidad donde reside para recibir instrucción y participar en las tareas de organización y ayuda en caso de desastres naturales y de prevención de los mismos;

III. a V. ...

**Artículo 73. ...**

I. a XIV. ...

XV. Para expedir la Ley de la Defensa Civil, la cual definirá las atribuciones y responsabilidades que sobre esta materia tendrán la Federación, las entidades federativas y los municipios;

XVI. a XXIX-H. ...

XXIX-I. Se deroga.

XXIX-J. ...

XXX. ...

## **Transitorios**

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

**Segundo.** Dentro de los seis meses siguientes a la aprobación del presente decreto, el Congreso de la Unión expedirá la Ley de la Defensa Civil y, a partir de la promulgación de la misma, quedará abrogada la referente a la protección civil.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los ocho días del mes de junio de dos mil cuatro.

Dip. Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Defensa Nacional, con opinión de la Comisión de Juventud y Deporte. Junio 9 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1518, lunes 14 de junio de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN, PRESENTADA POR EL DIPUTADO MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE JUNIO DE 2004

## 1. Planteamiento.

El derecho a la información aparece por vez primera en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948. Su artículo 19 disponía:

"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, *el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas*, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".<sup>1</sup>

Del texto del artículo se desprenden los tres aspectos que comprende esta garantía fundamental:

- El derecho a atraerse información;
- El derecho a informar, y
- El derecho a ser informado.

1) El derecho a atraerse información incluye las facultades de: a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

2) El derecho a informar incluye: a) las libertades de expresión y de imprenta, y b) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

3) El derecho a ser informado incluye las facultades de: a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa, es decir, el

derecho a enterarse de todas las noticias, y c) con carácter universal, o sea, que la información sea para todas las personas sin exclusión alguna.

De la redacción del propio artículo 19, se deriva que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que, además del sujeto activo que informa, incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información, es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien -ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad- tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial".<sup>2</sup>

A partir de 1948, muchos países incorporaron a su legislación interna -ya sea a nivel constitucional o legal- los contenidos del derecho a la información en su triple vertiente.

México no lo hizo, por lo que presenta un retraso de varias décadas en el campo del derecho a la información. Nuestra legislación al respecto es muy antigua y en muchos casos omisa o inexistente. Las decisiones judiciales al respecto son escasas y sin trascendencia.<sup>3</sup>

No obstante ello, algunos autores como Jorge Carpizo, sostienen que el marco jurídico del derecho a la información en México no es tan deficiente y anticuado como parece a primera vista; por una parte, si se considera que los instrumentos internacionales que el país ha ratificado constituyen parte del orden jurídico interno y, por la otra, el papel que juega la jurisprudencia tanto la de órganos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y la interna en virtud de que nuestra Suprema Corte de Justicia a partir de 1998, ha comenzado a dictar resoluciones que realmente se refieren a esta materia.<sup>4</sup>

El régimen mexicano del derecho a la información ha permanecido inalterado desde la expedición de la Constitución de 1917. Los artículos 6º y 7º constitucionales, que se refieren a las libertades de expresión y de prensa, respectivamente, y que reprodujeron lo que disponía la anterior Constitución de 1857, no habían sido reformados o adicionados desde esa fecha. Fue hasta la reforma política del Presidente López Portillo, que tuvo lugar en diciembre de

1977, que se adicionó la parte final del artículo 6º para incluirle una nueva oración: "El derecho a la información será garantizado por el Estado".

A partir de este momento, se inician los sucesivos intentos -1980, 1995 y 1998- por reglamentar esta disposición constitucional y actualizar nuestra legislación en materia de información y comunicación social. En los tres intentos se optó por el camino de la expedición de una ley marco (ley federal de comunicación social) que comprendiera todos los aspectos de la comunicación social en el país, como el acceso a la información pública, la protección del ejercicio periodístico, los criterios para la asignación de la publicidad del Estado, las reglas para la concesión de estaciones de radio y televisión. Todo en un mismo paquete, lo que obviamente dificultó la negociación entre los partidos políticos y provocó las resistencias de los concesionarios de medios de comunicación.

La estrategia actual es diferente, pues ahora se busca llegar a consensos en cada uno de los temas fundamentales, por separado, para gradualmente ir avanzando en la agenda de temas pendientes en materia de información. La idea es ir encontrando la normatividad adecuada para cada tema, discutiéndolo con los actores involucrados hasta llegar a acuerdos concretos.

La expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 11 de junio de 2002, es un ejemplo de esta nueva estrategia. La ley constituye un primer avance en el proceso de reglamentación del derecho a la información iniciado en 1980. Es producto de un arduo esfuerzo de negociación. Desde el inicio de la actual administración, se empezó a trabajar en el proyecto y hubo que superar varios obstáculos. Primero, el propio gobierno tuvo que convencerse de la necesidad de organizar y modernizar los archivos públicos, y de abrirlos al conocimiento de los ciudadanos. Después tuvo que convencer a sus dependencias y entidades de la utilidad de contar con una información sistematizada y actualizada. Finalmente, tuvo que vencer las resistencias de una

burocracia acostumbrada a manejar toda la información pública como confidencial y sin rendir cuentas a nadie sobre el uso o reserva de esta información.

El gobierno actual tuvo que ceder en su proyecto inicial, que era más limitado, para ampliarlo, sobre todo en los siguientes puntos: a) en cuanto al órgano regulador o de control, que en la propuesta del Ejecutivo se pensaba como una instancia administrativa encargada de la aplicación de la ley; b) en cuanto a las facultades de dicho órgano, que tuvieron que ampliarse sensiblemente para conformar el órgano que finalmente quedó; y c) en cuanto al ámbito de aplicación de la ley, pues al principio sólo se pretendía aplicar al poder ejecutivo, teniendo que extenderse después a los poderes judicial y legislativo, aunque con sus propios órganos y procedimientos.

El proyecto del gobierno actual tuvo que ser replanteado porque junto a él surgió un proyecto alternativo, más avanzado, impulsado por un grupo de académicos, periodistas, editores y propietarios de medios de comunicación escritos, que luego se conocería como "Grupo Oaxaca". Una de las preocupaciones de este grupo era precisamente el órgano regulador, el encargado de vigilar el cumplimiento de la ley y de resolver las controversias entre particulares y dependencias federales cuando éstas se negaran a proporcionar la información solicitada. Según el grupo, esta función debería estar a cargo de un órgano autónomo que no dependiera del Ejecutivo y que pudiera dictar sus resoluciones con toda libertad, independencia y sin presiones de ningún tipo. Sólo así se podría garantizar el libre acceso de los ciudadanos a la información en poder de las dependencias y evitar que éstas regatearan dicha información con el pretexto de su carácter de reservada.

Finalmente en el Congreso, al dictaminarse las iniciativas del Ejecutivo, la del "Grupo Oaxaca" y otras que habían sido presentadas por varios legisladores, se decidió por la propuesta del grupo y se aprobó la creación de un órgano autónomo, funcional y operativamente, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), integrado por cinco comisionados designados por el

Presidente de la República, con una extraña facultad del Senado para objetar dichos nombramientos en un término de treinta días. No obstante el otorgamiento de esta facultad al Senado por la ley, no se hizo la adecuación constitucional respectiva al artículo 76, referente a las facultades exclusivas del Senado.

Desde la expedición de la ley, se cuestionó la forma de designación de los comisionados del IFAI, por considerarse que había sido un candado impuesto por el Ejecutivo para conservar el control sobre quienes serían los encargados de aplicar esta ley y consecuentemente mantener supeditadas a sus intereses las decisiones conflictivas que pudieran presentarse, sobre todo en las áreas de información económica y de seguridad nacional. Pero también se criticó esta forma de designación porque violentaba la forma tradicional de elección de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, la cual según la doctrina respectiva, siempre debería quedar a cargo del poder legislativo. Así opera en el caso de los órganos constitucionales autónomos que han sido considerados paradigmáticos en el derecho mexicano, como son el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH): en el primero la elección de su Consejero Presidente está a cargo de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, y en la segunda, su Presidente es elegido por la Cámara de Senadores, a propuesta de la propia Cámara.

Por otro lado, y a dos años de haber entrado en funciones, la experiencia ha mostrado la necesidad de que los cinco comisionados del IFAI sean definitivamente desvinculados del poder Ejecutivo y alcancen una total independencia en su actividad. En la actualidad resulta incomprensible cómo en un organismo con autonomía operativa y funcional como éste, los integrantes de su cuerpo directivo son designados por el Presidente de la República. Esto ha llevado a que en la práctica dichos comisionados tengan muy poca autoridad para imponer sus resoluciones a las dependencias que se resisten a proporcionar información a los particulares. Existen casos, sobre todo en las Secretarías de Hacienda, de Seguridad Pública y de Defensa Nacional, en que las dependencias

se niegan siquiera a poner a disposición de los ciudadanos la información obligatoria que debe estar en Internet desde junio de 2003.

Esta falta de autoridad de los comisionados del IFAI también se hace evidente en las normas generales que han expedido para precisar las disposiciones de la ley y establecer criterios sobre lo que debe considerarse como información reservada o confidencial. Son tan amplios los márgenes que estas normas han establecido, que los sujetos obligados han contado con una gran discrecionalidad para negar sistemáticamente la información a los particulares. Ha habido una excesiva tolerancia hacia las actitudes de franca rebeldía de las entidades de la administración pública. En el caso del poder judicial, sólo recientemente se han superado las resistencias iniciales de este poder a proporcionar información a los ciudadanos, al reformarse su reglamento de transparencia. Y del poder legislativo, es tan escasa la información con que cuenta, que las solicitudes han sido pocas.

El avance iniciado con la expedición de la Ley de Transparencia debe ahora continuar, y el siguiente paso debe ser darle más autoridad y legitimidad al IFAI, modificando el sistema de designación de sus cinco comisionados, para que en el mismo ya no intervenga el poder ejecutivo, y por ende, ya no exista la dependencia hacia el Presidente de la República que actualmente se observa.

## **2. Antecedentes.**

El órgano regulador del acceso a la información pública, cuya forma de designación se propone modificar mediante la presente iniciativa, tiene su antecedente inmediato en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio de 2002, y en cuyo artículo 33 se establece el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como órgano administrativo con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de la aplicación y vigilancia de esta ley.

El principal contenido de esta ley, el acceso a la información pública, tiene sus orígenes en las discusiones que se dan a partir de 1978 con motivo de los diversos intentos por lograr la reglamentación del derecho a la información, que había sido incluido en el artículo 6º de nuestra Constitución apenas un año antes.

En efecto, el acceso a la información pública, como parte del derecho a atraerse información, fue uno de los principales puntos a debate en aquellas discusiones. Como ya hemos visto, al fracasar estos intentos por reglamentar el derecho a la información a través de una ley marco, hubo que cambiar la estrategia y avanzar tema por tema. La Ley de Transparencia, precisamente, abrió este camino. Veamos cómo se dieron estos tres intentos de reglamentar el derecho a la información.

El primer intento se inició en 1978 y concluyó en 1982 con el gobierno del Presidente José López Portillo. Este primer esfuerzo tiene dos rasgos distintivos:

1) Por primera vez, la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, convoca el 18 de noviembre de 1979 a sesiones de consulta pública para analizar el tema.

2) Por primera, y única vez, se advierte una efectiva voluntad del Poder Ejecutivo para desarrollar una ambiciosa política de comunicación social y un amplio proyecto de reformas y adiciones al marco legal vigente para traducir en acto la reglamentación del derecho a la información.

La iniciativa y responsabilidad del programa de esta reforma democrática estuvo a cargo de Luis Javier Solana, coordinador general de comunicación social de la Presidencia de la República, quien integró un amplio grupo de trabajo interdisciplinario. El resultado de la labor de este equipo fue un amplísimo documento titulado *Bases estratégicas para la construcción de un sistema nacional de comunicación social*.

La propuesta para un proyecto legislativo contenido en el documento en cuestión, abarcaba un sinnúmero de aspectos del derecho a la información y proponía, en primer lugar, clarificar las reglas de acceso a la información pública, lo cual es importante, porque constituye precisamente la materia de la presente iniciativa.

También planteaba introducir activamente el derecho de réplica, generar reglas para el funcionamiento de las agencias de información, transparentar las partidas presupuestales del gobierno federal dedicadas a la comunicación social, establecer criterios para el otorgamiento de concesiones de radio y televisión, entre otros aspectos. Las diferencias de percepción en algunos sectores del gobierno y la red de intereses creados hicieron que esta primera iniciativa fracasara.<sup>5</sup>

El segundo intento para reglamentar el derecho a la información tiene lugar quince años después. En efecto, a instancias de la diputada María Teresa Gómez Mont, el 8 de febrero de 1995 se crea la Comisión Especial de Comunicación Social en la Cámara de Diputados, con el propósito de presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social. Este intento observa las siguientes características:

- 1) Es ahora el Poder Legislativo, no el Poder Ejecutivo, el que promueve modernizar el marco legal. El 5 de abril de 1995 se convoca de nueva cuenta a una consulta pública en materia de comunicación social, la cual se llevó a cabo del 8 de junio al 11 de julio.

Como resultado de esta consulta ciudadana, los integrantes de la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados se dieron a la tarea de preparar una iniciativa de ley reglamentaria de los artículos 6º y 7º constitucionales. Los miembros del Partido Revolucionario Institucional manifestaron su desacuerdo y el consenso se alcanzó únicamente entre los legisladores de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del

Trabajo, quienes suscribieron la iniciativa en cuestión que, presentada al pleno, fue enviada para su estudio y dictamen a las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía y de Gobernación y Puntos Constitucionales, momento que coincidió con la conclusión de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión sin que se registraran mayores avances.

2) De nueva cuenta se presentó una ley marco como mecanismo para proceder a la reglamentación del derecho a la información. La iniciativa retoma muchos de los aspectos previstos en el proyecto de 1980.

Conviene señalar que esta propuesta legislativa insiste en establecer reglas de acceso a la información pública, que es precisamente materia de la presente iniciativa. Se proponen también algunas novedades como: incorporar las figuras del secreto profesional y de la cláusula de conciencia de los periodistas, establecer criterios para la reforma de los medios sufragados con cargo al erario público y crear una Comisión Nacional de Comunicación Social como órgano de aplicación de la ley.<sup>6</sup>

El tercer intento de reglamentación se promueve en forma activa en la LVII Legislatura, es decir, inmediatamente después de concluido el esfuerzo anterior. La iniciativa no aprobada en la LVI Legislatura pasa para su revisión y análisis a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía como resultado del compromiso adquirido entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo sobre la agenda de discusión legislativa.

La principal característica de este periodo es que por primera vez en la historia del país los partidos de oposición se convierten en mayoría en la Cámara de Diputados, y queda en la presidencia de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía un diputado de oposición. Se retoma el proyecto de la legislatura anterior y se procede a realizar una serie de consultas con distintos sectores de la comunidad, lo cual permite trazar algunas líneas para el posterior trabajo de

revisión del proyecto en cuestión. El 10 de septiembre de 1998, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía acordó por unanimidad integrar una subcomisión revisora para el estudio correspondiente del proyecto de Ley Federal de Comunicación Social. La cercanía del proceso electoral federal impidió continuar con el trabajo de revisión del proyecto.<sup>7</sup>

### **3. Regulación actual.**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 junio de 2002, regula en sus artículos 33, 34 y Quinto transitorio, lo relativo al Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI), como órgano regulador de la materia, su integración y la forma de designación de sus titulares. Dicen los citados preceptos:

*Artículo 33.* El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

*Artículo 34.* El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo federal.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones

del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

*Transitorio Quinto.* La designación de los cinco primeros comisionados será realizada a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de la Ley. En el primer periodo de ejercicio, tres comisionados concluirán su encargo en cuatro años, y podrán ser ratificados para un nuevo periodo de 7 años. El Ejecutivo indicará en su designación el periodo de ejercicio para cada comisionado.<sup>8</sup>

#### **4. Justificación de la reforma.**

La presente iniciativa propone adicionar una fracción VIII-B. al artículo 76 constitucional, el cual se refiere a las facultades exclusivas del Senado, para establecer la atribución de esta Cámara de elegir a los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de acuerdo al procedimiento que la ley determine.

La adición que se propone, en caso de ser aprobada, deberá ser completada con una reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para determinar el procedimiento de elección de los comisionados del IFAI.

Dicho procedimiento consistirá en que los comisionados serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada; para este efecto, la Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores

procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados que promueven el derecho de acceso a la información. Con base en dicha auscultación, la Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma los candidatos a ocupar los cargos, procediéndose a su elección.

La reforma de la Ley de Transparencia también deberá contemplar que los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la presente iniciativa y con la reforma a la Ley de Transparencia que se derivará de ella, se pretende continuar el avance en la reglamentación del derecho a la información, iniciado con la expedición de esta ley. Para ello, se plantea un nuevo estatuto para los Comisionados del IFAI, en el cual su designación ya no esté en manos del poder ejecutivo sino que ahora quede a cargo del poder legislativo y sean inamovibles. Se busca dotarlos de una mayor independencia, autoridad y legitimidad.

Como ya se dijo, desde la aprobación de la ley se cuestionó la designación presidencial de los comisionados, por considerar que era un candado del Ejecutivo para mantener el control sobre los encargados de aplicar la ley. Pero también se criticó esta forma de designación porque contrariaba la forma tradicional de elección de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, siempre a cargo del poder legislativo. Como en el caso del Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en que la designación queda a cargo de la Cámara de Diputados, en el primero, y del Senado, en el segundo.

La experiencia de dos años de actuación de los comisionados ha mostrado la necesidad de otorgar una total independencia a su actividad. Así los comisionados

tendrán más autoridad para imponer sus resoluciones a las dependencias que se resisten a proporcionar información. Y podrán expedir normas generales más estrictas que precisen los criterios para considerar una información como reservada o confidencial. Sólo con independencia podrán acotar la discrecionalidad y tolerancia con que han contado las autoridades obligadas por la ley.

De los dos modelos de designación a cargo del legislativo, IFE y CNDH, el segundo nos pareció el más adecuado, porque no obstante que en ambos se abre la negociación entre partidos políticos para elegir a los candidatos, es más acertado el segundo, pues la formulación de las propuestas queda a cargo de la propia Cámara de Senadores y no de los grupos parlamentarios, como en el caso del IFE. De esta manera, la propuesta la hace la Cámara, de acuerdo a sus procedimientos parlamentarios internos. En este sentido, la iniciativa sigue el modelo de designación del Presidente y el Consejo Consultivo de la CNDH, establecido en el artículo 102 constitucional, apartado B, y en su ley reglamentaria, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Dejar la elección en manos de los senadores facilita la negociación entre partidos para llegar a acuerdos sobre la persona propuesta, en virtud del tamaño de esta Cámara.

La reforma que se propone, en caso de aprobarse, daría lugar a un nuevo estatuto de los comisionados del IFAI, el cual tendría las siguientes características:

- a) Independencia de los comisionados respecto del Ejecutivo. Con la reforma queda garantizada la independencia mediante la elección de dichos funcionarios por la mayoría calificada del Senado de la República. Con ello, se obliga a la negociación partidista, se ventila la discusión ante la opinión pública y se da mayor legitimidad al nombramiento.
- b) Autonomía real del IFAI. Se consigue este atributo al contar con mayor autoridad para resolver sobre la negativa de información de las dependencias y dictar normas y criterios generales. Al ya no depender del

Ejecutivo la designación de sus titulares, se consigue una gran libertad de acción y para tomar decisiones.

c) Inamovilidad. Los comisionados ya no podrán ser removidos por el Presidente, de acuerdo a las causas señaladas actualmente en la ley, sino sólo podrán serlo por alguna responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos (Título Cuarto de la Constitución).

Para lograr estos objetivos, la iniciativa propone adicionar una fracción VIII-B. al artículo 76 constitucional, para establecer la facultad del Senado de elegir a los comisionados del IFAI, de acuerdo al procedimiento que la ley determine, que en este caso será la Ley de Transparencia.

La iniciativa ha procurado respetar la estructura, orden y lógica interna del precepto constitucional, proponiendo adicionar la nueva fracción en el lugar que se consideró más indicado, que es después de la facultad para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Al plantear la creación de una fracción VIII-B. se buscó conservar la numeración actual de las fracciones del artículo, como recomienda la técnica legislativa.

## **5. Texto de la reforma.**

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de Ustedes CC. Secretarios, me permito someter a la elevada consideración del Honorable Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la siguiente Iniciativa de

## **DECRETO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se adiciona una fracción VIII-B. al artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76.- ...

I. a VIII.- ...

VIII-B. Elegir a los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de acuerdo al procedimiento que la ley determine;  
IX. a X.- ...

### **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 al presente Decreto.

México, Distrito Federal, a 9 de junio de 2004.

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera (rúbrica)

### **Notas:**

1 Naciones Unidas, *La Carta Internacional de Derechos Humanos*, Nueva York, Naciones Unidas (Departamento de Información Pública), 1987, pp. 8-9.

2 Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo III, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 71 y 72.

3 Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre la cláusula de conciencia de los comunicadores", en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 480.

4 Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, pp. 100-101.

5 *Ibidem*, pp. 87-89.

6 *Ibidem*, pp. 89-91.

7 *Ibidem*, pp. 91-93.

8 Villanueva, Ernesto (comp.), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 57-69.

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación.  
Junio 9 de 2004.)



# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1518, lunes 14 de junio de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE MODIFICA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 82 Y ADICIONA UN PÁRRAFO CUARTO AL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MALDONADO VENEGAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE JUNIO 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 los secretarios o subsecretarios de Estado, los jefes o secretarios generales de departamento administrativo, el procurador general de la República o el gobernador de algún estado puedan postularse para Presidente de la República separándose con un año de anticipación al día de la elección.

## **Exposición de Motivos**

El proyecto constitucional del primer jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, presentado el 6 de diciembre de 1916 respecto al artículo 82 que formó parte del Capítulo III incorporado en el Título Tercero, denominado

"Del Poder Ejecutivo", establecía en sus fracciones primera a sexta, como requisitos para ser Presidente los siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección.
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, a menos que se separe de su puesto noventa días antes de la elección.

A las anteriores fracciones, la Comisión de Reformas a la Constitución adicionó una séptima, de acuerdo con el proyecto presentado por el diputado Bojórquez, el cual se aprobó por 149 votos, sin debate, el 25 y 27 de enero de 1917, incorporando al texto original la fracción séptima, relativa a:

- VII. No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo.

La primera reforma del artículo 82 fue presentada por un amplio grupo de legisladores, encabezados por el diputado Gonzalo N. Santos el 19 de octubre de 1926 y decretada por el Presidente Plutarco Elías Calles. Dicha reforma estableció como requisito para ser Presidente de la República "no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, un año antes del día de la elección" y no ser secretario o subsecretario de Estado ni gobernador de algún estado, territorio o del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto un año antes de la elección". Esta limitación nuevamente fue reformada en la época del Presidente Manuel Ávila Camacho, reduciéndose la temporalidad para retirarse del servicio activo a seis meses antes del día de la elección para el caso de quienes

perteneían al Ejército y a quienes ocupaban un puesto de secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la República o gobernador de algún estado o territorio.

Posteriormente, durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, y con la transformación de los territorios federales en entidades de la Federación, la fracción se modifica, eliminando la denominación de "territorio", pero manteniendo la exigencia de apartarse del puesto seis meses antes del día de la elección, para quedar la fracción VI del artículo 82 constitucional en los términos vigentes, que a la letra establece:

Para ser Presidente se requiere:

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

Al respecto, vale la pena traer al presente los argumentos en que se sustentó el dictamen para aumentar en 1926 a un año el término de noventa días señalado para que se separasen de sus funciones los militares en ejercicio, los secretarios y subsecretarios de Estado y los gobernadores, a fin de poder ser candidatos a la Presidencia de la República y que a pesar de las décadas transcurridas sigue siendo la misma constante en nuestra vida democrática, ya que el principal motivo expuesto fue "por razones de moralidad política". El plazo de noventa días, señalaban los firmantes de la iniciativa -y cito textualmente-, "se considera insuficiente para eliminar por completo la influencia que dichos funcionarios pudieran hacer valer en las elecciones, con el propósito de hacer triunfar su candidatura".

Hoy estamos siendo testigos de cómo las responsabilidades públicas que desempeñan algunos de los aspirantes a la Presidencia de la República en 2006 influyen en favor de la construcción de una imagen que les permite posicionarse

en las preferencias de los potenciales electores con base en el cargo que desempeñan y para el cual fueron designados o electos y como otros u otras lo hacen por su cercanía con el poder; sin embargo, no son sus ideas, sus proyectos, su preparación ni su trayectoria, ni mucho menos sus logros, los elementos que pudieran estar orientando su eventual candidatura presidencial.

Por eso, como ayer, la sociedad exige mayor claridad y transparencia en los procesos electorales, y desea que ningún servidor público se beneficie de una posición de privilegio frente a cualquier otro mexicano que aspire legítimamente a la Presidencia de la República.

En ello estriba nuestro interés de impulsar esta reforma constitucional, en eliminar la tentación de utilizar el cargo público para impulsar proyectos personales y el uso mediático institucionalizado en favor de una eventual candidatura presidencial.

La lucha del pueblo mexicano por el perfeccionamiento de nuestra democracia implica, para quienes tenemos la responsabilidad de legislar, establecer garantías de seguridad jurídica e igualdad a candidatos y partidos, para que los participantes en la contienda electoral no sean beneficiados con la estructura gubernamental a su cargo y que el acceso al poder público se determine única y exclusivamente por la voluntad popular expresada por los electores a través del voto en condiciones homogéneas de competencia política.

Los mexicanos tenemos frente a 2006 la gran oportunidad de renovar los principios éticos a que los mexicanos concedemos valor y que deseamos privilegiar. Por ello los exhorto a que ampliemos de seis meses a un año el requisito para que los servidores públicos que aspiren a la más alta magistratura del país se retiren del encargo gubernamental que desempeñen, antes del día de la elección, modificando la Ley Fundamental con base en las consideraciones expuestas, pues de esta manera evitaremos -entre otros factores- confusión y se contribuirá a la claridad de los procesos internos de selección de candidatos de los

diferentes partidos políticos y se evitará cualquier tentación de abuso del poder en la consecución de una probable candidatura presidencial.

México necesita que quienes aspiren a la Presidencia de la República renuncien a sus cargos públicos con suficiente anticipación, para que tanto ellos como los partidos que los postulen no se vean beneficiados con la influencia que puedan recibir del Gobierno Federal o de alguno estatal.

Por todo lo expuesto, presento a la consideración de la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la fracción VI del artículo 82 y se adiciona un párrafo cuarto al artículo 116, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Decreto por el que se modifica la fracción VI del artículo 82 y se adiciona un párrafo cuarto al artículo 116, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:**

**Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:**

I. a V. ...

**VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la República ni gobernador de algún estado, a menos que se separe de su puesto un año antes del día de la elección;**

**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...

Los gobernadores de los estados...

Los gobernadores de los estados que aspiren a la Presidencia de la República deberán separarse de su encargo un año antes del día de la elección.

Dado en el Recinto de la Comisión Permanente, a 9 de junio de 2004.

Dip. Luis Maldonado Venegas (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 9 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1527, viernes 25 de junio de 2004

PARA ADICIONAR UN ULTIMO PARRAFO AL ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL, REMITIDA POR EL CONGRESO DE CHIHUAHUA Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE JUNIO DE 2004

Chihuahua, Chih., a 20 de mayo de 2004.

## **Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

Le remito acuerdo número 945/04 II P.O., aprobado por el H. Congreso del estado en sesión de fecha veinte de mayo del año en curso, mediante el cual se acordó presentar iniciativa ante el Congreso de la Unión, con el fin de adicionar un último párrafo al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular de momento, le reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Dip. Víctor Valencia de los Santos (rúbrica)

Presidente del H. Congreso del Estado

**La Sexagésima Legislatura del honorable Congreso del estado de Chihuahua, reunida en su segundo periodo ordinario de sesiones, dentro de su tercer año de ejercicio constitucional**

**Acuerda**

**Iniciativa de decreto ante el H. Congreso de la Unión**

**Único.-** Se adiciona un último párrafo al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos.

**Artículo 4°.-** .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**El Estado protegerá los derechos de los adultos mayores y demás grupos vulnerables, en los términos que disponga la ley.**

Dado en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo, en la ciudad de Chihuahua, Chih., a los veinte días del mes de mayo del año dos mil cuatro.

Dip. Víctor Valencia de los Santos (rúbrica)  
Presidente

Dip. Jesús Javier Baca Gándara (rúbrica)  
Secretario

Dip. Jorge Arellanes Moreno (rúbrica)  
Secretario

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 23 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1528, lunes 28 de junio de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL, PRESENTADA POR EL DIPUTADO DAVID HERNÁNDEZ PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE JUNIO DE 2004

El suscrito, diputado federal David Hernández Pérez, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso 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 cual se reforma el párrafo tercero en su fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Exposición de Motivos**

Es una preocupación constante de los representantes populares lograr que dentro de la administración pública de todos los niveles de gobierno se transparente el uso de los recursos públicos, que ha sido un reclamo social la entrega o toma de partidas de dinero, que de manera reiterada han llevado a cabo en el ámbito de los tres Poderes de la Unión y desde luego en la administración pública estatal y municipal, sin recato alguno, y sin que exista una verdadera justificación, para obtener ingresos económicos diversos a su salario y prestaciones de ley, que todo mundo ha reconocido bajo la expresión de bonos por fin de trienio, sexenio, o bien por retirarse anticipadamente del cargo o por conclusión de éste.

Todo ello preocupa a la sociedad, a la que representamos en esta Cámara de Diputados, además de que en la Constitución local de los estados y los municipios bajo el pretexto de una autonomía presupuestaria, basados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han procurado, desde hace

aproximadamente 10 años, entregarse partidas extraordinarias de dinero, fuera de la prudencia y sano juicio del gasto público, quienes confían en que al denominarse esos ingresos bajo diversas denominaciones, como bono de retiro, bono de fin de año, bono de fin de sexenio, estiman que esos subterfugios legales limpian la ilicitud de esos gastos, lo cual ya no es posible aceptar en nuestro sistema constitucional, pues la sociedad está cansada de que exista siempre una impunidad abierta a favor de quienes vulneran la ley, bajo el pretexto de ser ellos quienes dirigen y administran los recursos públicos, que se obtienen de la recaudación de impuestos y tributos; un digno ejemplo de esto son los excesos de gasto corriente, por las ganancias de la venta del oro mexicano, como lo es el petróleo e incluso aun sin recibir este beneficio, laceran las arcas que como un buen padre de familia debe administrar, pero todo ello sólo es demagogia, pues está demostrado en los últimos años, que a los funcionarios públicos no les interesa desacatar la disciplina y la normatividad del gasto público, al extremo de ignorar, tal vez por la impunidad que permea en nuestro México, lo que expresa el numeral 109 de la Carta Magna. Por todo ello se impone lograr y para ello proponer una reforma integral al artículo 109 mencionado, para que desde el rango constitucional se obligue a las Legislaturas de los estados a crear el delito correspondiente, que debe formar parte del capítulo de los delitos cometidos por servidores públicos, para ello es importante resaltar que algunos partidos políticos, mediante su código de principios o de ética, anuncian a los cuatro vientos que sancionarán a los integrantes de su partido con expulsarlos si reciben o se otorgan un bono cualquiera de los citados con antelación, pero esto, se estima, es totalmente inútil para inhibir o prohibir el dispendio de los recursos públicos, sino que se requiere un combate frontal y directo, para también eliminar la posibilidad de la impunidad, o mejor dicho, la frase más común, de la administración pública, ¿lo de ayer quedó en el pasado y aquí no ha sucedido nada?, y esto sólo se logra tipificando como delito esta conducta contraria a una sana y recta aplicación del dinero público, para de esta forma evitar que los servidores públicos de todos los niveles dejen de considerar el servicio público como una empresa privada; pues todo esto es contrario a la honestidad y transparencia, que deben ser las virtudes

de todo servidor público, que administra el patrimonio de la nación, del estado o del municipio, en su caso.

Por lo antes expuesto, someto al Pleno de esta honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Único.-** Se reforma el tercer párrafo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 109.-** ...

...

...

I. ...

II. ...

III. ...

...

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se debe sancionar penalmente a los servidores públicos que durante su encargo, por su conclusión o cualquier causa análoga al mismo, **perciban o se adjudiquen recursos económicos o materiales bajo cualquier denominación, que vaya en contra de una sana administración y de la normatividad aplicable al caso, o bien incumplan programas prioritarios**, por sí o por interpósita persona. Las leyes penales sancionarán con privación de la libertad y el aseguramiento de los bienes afectos a esta conducta, sin demérito de las demás sanciones que procedan. El presente delito se perseguirá de oficio, con independencia de que proceda el juicio político y el

de procedencia, en su caso, respecto de aquellos servidores públicos que gocen del fuero constitucional.

...

### **Transitorio**

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

Dip. David Hernández Pérez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 23 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1532, viernes 2 de julio de 2004

DE DECRETO TO, QUE ADICIONA UN ULTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE SONORA Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 30 DE JUNIO DE 2004

**Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión**

**Presente**

El H. Congreso del estado de Sonora, en sesión celebrada el día de hoy, tuvo a bien aprobar el siguiente:

**Acuerdo**

**PRIMERO.-** El Congreso del estado de Sonora, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto por el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su correlativo 64, fracción I, de la Constitución local, acuerda presentar ante el Honorable Congreso de la Unión iniciativa de decreto que adiciona un último párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

**Decreto**

**"Artículo Único.-** Se adiciona un último párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 135.-** .....

.....

Quando el Congreso de la Unión por conducto de alguna de sus Cámaras reciba propuestas de adiciones o reformas constitucionales, antes de iniciar el

procedimiento de discusión correspondiente deberá notificarlo a las legislaturas de los estados, para que éstas designen a uno de sus miembros por cada una de ellas con el objeto de que participen, exclusivamente con voz, en la Cámara de origen, en dicho procedimiento de discusión. La acreditación de estos delegados podrá hacerse por los Congresos locales en cualquier tiempo hasta antes de la votación respectiva, pero en todo caso el procedimiento de discusión se iniciará por la Cámara de origen transcurrido un plazo de quince días contado a partir de que los citados Congresos hayan recibido las notificaciones relativas.

#### **Artículo Transitorio**

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

**SEGUNDO.-** El Congreso del estado de Sonora instruye al Presidente de la Mesa Directiva o al diputado que se comisione para dicho efecto, para presentar formalmente el contenido de los presentes acuerdos ante el honorable Congreso de la Unión.

**TERCERO.-** El Congreso del estado de Sonora acuerda remitir al resto de las Legislaturas estatales el presente acuerdo con solicitud de que se manifiesten a favor del mismo y presenten su iniciativa respectiva ante el honorable Congreso de la Unión.

Lo que comunicamos a usted para los efectos a que haya lugar.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Hermosillo, Sonora, 22 de junio de 2004.

Dip. Luis G. Serrato Castell (rúbrica)

Secretario

Dip. Francisco Villanueva Salazar (rúbrica)

Secretario

**Honorable Asamblea:**

Oscar López Vucovich, en mi carácter de diputado de esta LVII Legislatura y en ejercicio del derecho particular de iniciativa previsto por la fracción III del artículo 53 de la Constitución Política local y su correlativo 29, fracción II, de la Ley Orgánica de este Poder Legislativo, con la conformidad y el voto afirmativo anticipado de los compañeros diputados cuyo nombre y firma aparecen al final, comparezco ante esta Asamblea con la finalidad de someter a su consideración Propuesta con punto de acuerdo para que este Poder Legislativo, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto en los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Sonora, presente a discusión y aprobación, en su caso, del honorable Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que adiciona el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que los Congresos locales tengan no solamente voto sino también voz en el procedimiento de reformas constitucionales; por lo que, con el objeto de cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 43 del Reglamento de Funcionamiento y Gobierno Interior de esta Cámara legislativa, me remito a la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Siendo el de las reformas constitucionales un tema básico de la teoría del estado, no siempre, sin embargo, ha sido reconocido legislativamente, es decir, mediante un precepto expreso incluido en la propia Constitución de que se trate y, de hecho, sin necesidad de remontarnos a los tiempos de Hamurabi, quien condenó no solamente a muerte sino además a los infiernos a todos aquellos que, en su propia generación o en las subsecuentes, pretendiesen reformar su célebre Código,

puede probarse este aserto sin más trámite que el de recordar que hace apenas un poco más de 200 años, en 1795, un diputado a la Asamblea Francesa, de nombre Felipe Delleville propuso con toda formalidad que se mandara decapitar a quien pretendiera introducir reformas a la Constitución que se dio Francia ese mismo año y que, por cierto, sólo estuvo vigente apenas durante seis meses.

Hoy, afortunadamente, nadie se atreve a discutir este punto y, en general, en toda la teoría y la legislación sobre la materia se acepta sin reticencia que ninguna generación tiene el derecho de atar a las subsecuentes a sus propios códigos normativos y que, por el contrario, siendo todas las leyes y, desde luego, también las leyes constitucionales, disposiciones jurídicas que tienen como finalidad regular situaciones específicamente dadas de acuerdo con condiciones políticas, económicas, morales, de justicia, etcétera, cuando estas condicionantes se modifican deben también modificarse sus leyes regulatorias, so pena de generar, en caso contrario, no solamente una situación de "letra muerta" de la ley, que sería tal vez lo menos malo, sino eventualmente un conflicto sociopolítico que pudiese descomponer el equilibrio de la convivencia social y que sería, obviamente, lo menos deseable.

Bajo estas premisas se han desarrollado dos grandes sistemas para reformar las constituciones, que se revelan, uno, a través de las llamadas constituciones flexibles, o sea aquellas que pueden modificarse siguiendo el mismo procedimiento de creación de las leyes ordinarias, entre las que la constitución inglesa parece ser el ejemplo más típico, y otro a través de las denominadas constituciones rígidas, es decir, aquellas que para su modificación previenen un procedimiento más difícil o con mayores requisitos que los establecidos para la creación de la legislación ordinaria, entre las que se encuentra la Constitución Mexicana, como todos sabemos.

Entre las constituciones rígidas encontramos actualmente tres procedimientos básicos para una reforma constitucional, que son los siguientes:

A.- Análisis y decisión sobre la iniciativa de reforma constitucional por varias legislaturas en forma sucesiva.

B.- Modificación constitucional por medio de un referéndum.

C.- Aprobación de la reforma constitucional por medio de un órgano complejo, generalmente integrado por el Congreso Nacional y los Congresos de las regiones o entidades que integran a la nación.

Este último sistema es el que se ha adoptado, con variantes secundarias, por todas las constituciones que han regido en nuestro país a partir de su independencia de España.

Recordémoslo sintéticamente:

Nuestra Constitución de 1824 limitó la facultad de su órgano reformador a ciertos preceptos y dejó a las legislaturas locales como órgano iniciador y al Congreso federal como cuerpo decisorio.

Posteriormente, la Constitución mexicana de 1836 estipuló para su reforma el mismo procedimiento previsto para la creación de las leyes secundarias, pero sujetándolas a su ratificación por un órgano especial denominado Supremo Poder Conservador.

Luego nuestra Carta Fundamental de 1857 adoptó un procedimiento de reforma constitucional semejante al norteamericano, que se sigue también, sin variantes esenciales, por la vigente Constitución de 1917 donde básicamente se estipula, en su artículo 135, que las modificaciones constitucionales son válidas cuando se votan por una mayoría calificada del Congreso de la Unión más una mayoría simple de las legislaturas de los estados.

De un análisis mínimo del precitado artículo 135 se desprenden las siguientes características básicas de nuestro sistema de reformas constitucionales:

a) El órgano reformador de la Constitución o Poder Constituyente Permanente está integrado por el Congreso Federal y por las legislaturas locales, por lo que todos

estos órganos actuando conjuntamente en el tema de la reforma constitucional constituyen un órgano especial distinto a cada uno de ellos.

b) El procedimiento debe iniciarse en el Congreso federal.

c) No existe disposición especial reguladora de la potestad de iniciativa en esta materia, por lo que debe estarse a la regla general del artículo 71 constitucional, según el cual la iniciativa corresponde al Presidente de la República, a los diputados y senadores ante el Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

d) La proposición reformativa debe ser votada primeramente en cada una de las Cámaras que integran el Poder Legislativo federal.

e) Para que se tenga por aprobada una iniciativa de reforma constitucional se requiere una mayoría de dos terceras partes de los individuos presentes, dado el quórum necesario para la sesión, en cada una de las Cámaras legislativas federales.

f) Terminada esta primer etapa del procedimiento, es decir, votada afirmativamente la iniciativa de que se trate por las dos Cámaras del Congreso de la Unión, el proyecto debe someterse a las Legislaturas de los estados.

g) Es indispensable el voto afirmativo de la mayoría de las legislaturas estatales.

h) El Congreso federal o la Comisión Permanente, si aquél no está en funciones, realiza el cómputo de los votos de las Legislaturas y, comprobada la mayoría, emite la declaratoria de haber sido aprobadas las adiciones o reformas de que se trate.

i) El Presidente de la República no dispone de la facultad de veto.

Hasta ahora este procedimiento ha funcionado bien y sin complicaciones. Alguien inclusive podría decir, tal vez con cierta intención irónica, que ha funcionado tan bien que ha logrado producir un poco más de 350 modificaciones constitucionales en 86 años, esto es, casi cinco reformas por año en promedio.

En realidad 350 modificaciones constitucionales en 86 años parecen muchísimas si se comparan con las aproximadamente apenas 26 que ha sufrido la Constitución norteamericana en más de 200 años, aunque esta comparación, para ser realmente justa, debería ponderar también la circunstancia de que en Estados Unidos de América es más bien su Corte Suprema de Justicia quien ha asumido la función sustantiva actualizadora de la ley constitucional, que lleva a cabo "interpretando" la norma de tal modo que diga lo que se considera que debe decir para resultar acorde con los requerimientos que marcan los tiempos.

El punto es, sin embargo, por lo que se refiere a nuestro país, que si bien el procedimiento de reforma constitucional previsto por el artículo 135 de la Carta Fundamental vigente ha logrado aplicarse y desarrollarse sin conflictiva social e inclusive, como se dice, con cierta largueza, desde 1917 hasta nuestros días, esto se ha conseguido por las condiciones políticas nacionales que vinieron imperado durante ese tiempo hasta recientemente y que, como bien se sabe, fueron condiciones políticas generadas por una suerte de ausencia de la sociedad civil en la formación de la voluntad general o, para decirlo de otro modo, por una suerte de aceptación pasiva tácita de la sociedad civil con respecto a decisiones de gobierno tomadas cupularmente, aunándose esto a la presencia de un partido político como actor prácticamente excluyente de cualquier otro en el escenario de la República; pero modificadas ahora dichas condiciones políticas por un ejercicio democrático cada vez más cotidiano y productor, no sólo de una ciudadanía muy crítica y altamente responsable, sino también de opciones partidistas múltiples que vienen conformando, instancias gubernamentales plurales especialmente vigiladas por los propios ciudadanos, actualmente muy conscientes del valor de su voto; resulta precisamente de esta nueva concepción política, que ya no parece apropiado en todos sus términos nuestro actual procedimiento de renovación constitucional.

En efecto, hasta ahora los Congresos locales han intervenido en dicho procedimiento constitucional como una especie de decisores amordazados, donde tienen voto pero no voz, a la inversa del caso de derecho común en el que algunos participantes reciben voz pero no voto, ciertamente con buena base de lógica, porque el voto es lo principal y porque sencillamente tiene algún sentido darle voz, es decir, oír la opinión de alguien calificado para opinar, antes de que voten los que tienen derecho a votar, pero no lo tiene en el caso inverso, esto es, otorgar el derecho de voto como acción principal, pero impedir que el votante se haga escuchar, dejando el punto en una situación donde el voto debe circunscribirse a un "sí" o un "no" con respecto a una propuesta sobre la que el votante no puede opinar, y mucho menos intentar modificar.

La precitada situación genera además una condición altamente inconveniente para la operación de un sistema de reformas constitucionales en un mundo de amplia participación política pues, excluyendo los Congresos locales de la oportunidad de hacerse oír en esta materia, como actualmente se les excluye, puede llegarse a un resultado en el cual dichas Cámaras estatales, todas o algunas, o si se quiere solo una, voten negativamente una determinada propuesta de modificación constitucional por algún detalle, tal vez de visión regional, eventualmente secundario, que no se haya tomado en cuenta por las Cámaras federales solamente porque no se conoció a tiempo el punto de vista de quien o quienes pudiesen haber introducido dicha visión en la contienda parlamentaria.

En esencia, reconocerle intervención en el análisis de un punto de reforma constitucional a quien finalmente tiene derecho a votar sobre el mismo implica, no solamente un ejercicio de lógica muy elemental, sino más puntualmente una razón básica de conveniencia y convivencia políticas que, en caso contrario, dadas las condiciones actuales de pluralidad política y participación democrática, dejará agonizar a un sistema o procedimiento de reforma constitucional que muy pronto estará prácticamente deteriorado, perdiéndose la oportunidad de modificar con oportunidad una institución que ya no corresponde a la realidad de nuestro tiempo.

Por otro lado, rescatar para las legislaturas locales la posibilidad de que se hagan oír, y no solamente puedan votar, con respecto a las iniciativas de reforma constitucional, implica finalmente un ejercicio de federalismo, por cuanto así se garantiza en los hechos la participación activa de los integrantes del pacto federal en la conformación de la voluntad general cuya más auténtica manifestación es, precisamente, la revisión y actualización de dicho convenio fundacional.

En la construcción del federalismo de nuestro tiempo no debe tolerarse el privilegio absurdo de que opinen sobre reformas constitucionales sólo algunos de los órganos que pueden votar sobre el referido punto, excluyéndose a otros de dichos órganos de la posibilidad de hacerse oír o, para decirlo con énfasis más especial, excluyéndose a algunos de los que habrán de decidir de la discusión sobre lo que habrá de decidirse.

Si se establece, como aquí se propone, que los Congresos locales designen y acrediten un delegado de entre sus miembros para hacerse oír en las cámaras federales cuando estas discutan una iniciativa de modificación constitucional, se generará un efecto según el cual, al traer los referidos delegados a sus correspondientes Cámaras legislativas la noticia o información relativa a dichas discusiones, prácticamente se estará analizando el asunto en todos los confines de la República y por todos los representantes de la soberanía del pueblo mexicano, que es, por cierto, lo mejor que puede pasar cuando se habla de una modificación del Código Político de la Nación.

Vale dejar apuntado, por último, que nunca como ahora resultará oportuno introducir en nuestro régimen constitucional una modificación como la que se viene explicando, porque siendo un tema recurrente del entorno político actual lo que se ha dado en llamar reforma del Estado, y pareciendo obvio que esta reforma estructural sólo podrá concretarse mediante la recomposición de nuestras bases constitucionales, lo primero que debe hacerse al respecto es precisamente poner al sistema de reforma constitucional en consonancia con las condiciones políticas actualmente imperantes que es, exactamente, lo que aquí se propone.

Según la temática explicada, me permito someter a esta asamblea la presente iniciativa, que se funda en las siguientes:

### **Consideraciones**

**Primera.-** Es facultad de los diputados iniciar ante el Congreso del estado toda clase de leyes, decretos y acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito territorial de la entidad, según lo dispuesto por los artículos 53, fracción III, de la Constitución Política del estado y 29, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

**Segunda.-** Conforme al régimen de atribuciones previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas de los estatales pueden ejercer la facultad de iniciativa ante el honorable Congreso de la Unión para crear, reformar, derogar o adicionar dicha Carta Política Fundamental, según lo establece el artículo 71, fracción III, de la propia Constitución.

**Tercera.-** En aras de que el Estado federal y las entidades federativas transiten hacia mejores esquemas de revisión constitucional se hace necesario fortalecer la participación de las legislaturas locales en la configuración del Poder Constituyente Permanente.

En consecuencia, con apoyo en los artículos 52 y 53 de la Constitución Política local y 35 del Reglamento del Funcionamiento y Gobierno Interior de este Congreso, me permito someter a consideración del pleno el siguiente punto de

### **Acuerdo**

**PRIMERO.** El Congreso del estado de Sonora, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto por el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su correlativo 64, fracción I, de la Constitución local, acuerda presentar ante el Honorable Congreso de la Unión iniciativa de decreto

que adiciona un último párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

### **Decreto**

**"Artículo Único.-** Se adiciona un último párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

### **Artículo 135.- ...**

Cuando el Congreso de la Unión por conducto de alguna de sus Cámaras reciba propuestas de adiciones o reformas constitucionales, antes de iniciar el procedimiento de discusión correspondiente deberá notificarlo a las Legislaturas de los estados para que éstas designen a uno de sus miembros por cada una de ellas con el objeto de que participen, exclusivamente con voz, en la Cámara de origen, en dicho procedimiento de discusión. La acreditación de estos delegados podrá hacerse por los Congresos locales en cualquier tiempo hasta antes de la votación respectiva, pero en todo caso el procedimiento de discusión se iniciará por la Cámara de origen transcurrido un plazo de quince días contado a partir de que los citados Congresos hayan recibido las notificaciones relativas.

### **Artículo Transitorio**

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

**SEGUNDO.-** El Congreso del estado de Sonora instruye al Presidente de la Mesa Directiva o al diputado que se comisione para dicho efecto, para presentar formalmente el contenido de los presentes acuerdos ante el honorable Congreso de la Unión.

**TERCERO.-** El Congreso del estado de Sonora acuerda remitir al resto de las Legislaturas estatales el presente acuerdo con solicitud de que se manifiesten a

favor del mismo y presenten su iniciativa respectiva ante el honorable Congreso de la Unión.

Por estimar que el presente asunto debe ser considerado como de urgente y obvia resolución, con fundamento en el artículo 38, fracción III, del Reglamento de Funcionamiento y Gobierno Interior de esta Cámara, se solicita la dispensa del trámite de Comisión, para que sea discutido y aprobado en este mismo acto.

Hermosillo, Sonora, a 21 de junio de 2004.

**Diputados:** Oscar López Vucovich, Carlos Tapia Aztiazarán, José Rodrigo Vélez Costa, Carlos Alberto Navarro Sugich, Luis Alberto Cáñez Lizárraga, Luis Carlos Griego Romero, Héctor Rubén Espino Santana, Jorge Alberto Gastélum López, Pedro Anaya Corona, Alfredo Ortega López, Luis Felipe García de León, Fructuoso Méndez Valenzuela, Francisco Villanueva Salazar, Onésimo Mariscales Delgadillo, Juan Bautista Valencia Durazo, Luis Gerardo Serrato Castell, Miguel Ernesto Pompa Corella, Juan Miguel Córdova Limón, Carlos Galindo Meza, Guadalupe Adela Gracia Benítez, Angélica María Payán García, Carlos Samuel Moreno Terán, Gildardo Real Ramírez, Alejandro Elías Serrano, María Mercedes Corral Aguilar, José Rodrigo Gastélum Ayón, José Yanes Navarro, Carlos Ruiz Love, José Rosario Ozuna Zúñiga (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 30 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1532, viernes 2 de julio de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS 52, 53, 55, 59, 60, 63 Y 83, Y DEROGAR EL 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO HELIODORO DÍAZ ESCÁRRAGA, EN NOMBRE DEL DIPUTADO RENÉ MEZA CABRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 30 DE JUNIO DE 2004

El suscrito, René Meza Cabrera, diputado federal en ejercicio, miembro de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, que integra la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 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, presenta iniciativa con proyecto de decreto para unificar el procedimiento para elegir a diputados y senadores al Congreso de la Unión y la reelección de los primeros, a un sólo periodo inmediato. asimismo, el establecimiento del método de referéndum en la duración del periodo presidencial, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La reforma electoral a la cual se han propuesto cambios significativos que indudablemente la harán más expedita, equitativa e imparcial, no estará completa, si dejamos de considerar, examinar, discutir y votar, dos importantes temas que contribuyan a hacer más objetivos y confiables los procesos electorales y sus resultados nos lleven a acercarnos a lograr la perfección democrática.

Los temas que deben tratarse en esta renovación electoral son, primero: la dualidad de los diputados federales y senadores de las Cámaras del Congreso de

la Unión, y segundo: la factibilidad de remover al titular del Poder Ejecutivo federal, a mediados de su periodo constitucional.

**Primero.**-Los diputados y senadores por representación popular deben ser elegidos y no designados, faltándoles la principal característica de ser resultado de una elección pública, ya no son genuinamente representantes de la nación, como lo establece el artículo 51 constitucional, sino que al ser algunos producto de un proceso plurinominal, son representantes del partido político que los incluyó en sus listas regionales.

Cuando los sistemas y procedimientos electorales tenían deficiencia y la situación del país propiciaba la hegemonía de un partido político, con la finalidad de establecer la democracia en las actividades políticas, se implantaron en el año 1963, los diputados de partido, que luego se convirtieron en plurinominales, quienes mediante un complejo procedimiento de circunscripciones, y a través de listas regionales, se designan para integrar junto con senadores también plurinominales, con los diputados y senadores de mayoría relativa, las Cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la Unión.

Este procedimiento ya no es necesario y debe derogarse; en la actualidad el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, organizan y califican elecciones objetivas, equitativas y confiables, que garantizan el triunfo de los candidatos que obtuvieron más votos a sus favor en los comicios correspondientes.

Para que el Poder Legislativo sea verdaderamente democrático, tiene que estar integrado por legisladores iguales desde su elección, con las mismas facultades, prerrogativas y obligaciones, para lo cual, se propone la reforma de los artículos constitucionales que regulan la integración de las Cámaras de Diputados y senadores al Congreso de la Unión.

También la práctica ha demostrado que los legisladores que por primera vez desempeñan el cargo, por lo general desconocen la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y mientras adquieren la experiencia necesaria para estudiar, discutir, dictaminar y votar iniciativas y proposiciones, pasa el tiempo de las sesiones y el trabajo legislativo, no progresa con la celeridad que se requiere para igualar el avance del país, en otros campos de la actividad nacional.

En cambio, quienes por segunda o más veces, ocupan una curul, se desempeñan con más habilidad y en cierta forma dominan las funciones parlamentarias y muchas veces imponen su voluntad u opinión a los novatos. Estas son algunas de las desventajas de no permitirse la reelección inmediata de los diputados.

Existen también inconvenientes de aprobar la reelección inmediata de los legisladores, más aún por el antecedente histórico de la "no reelección" en los puestos de elección popular. Ya es tiempo de examinar sin prejuicios esta posibilidad que en la actualidad tiene más ventajas que desventajas.

El principal argumento válido para aceptar una única reelección inmediata de los diputados, consiste en la posibilidad de que las contiendas electorales se realicen bajo el sistema del bipartidismo, al absolver los partidos mayoritarios a los minoritarios.

No se puede negar que sea factible, aunque bastante remota porque en la actualidad en el ámbito político del país, están ya bien establecidos y delimitados los campos de actividades, por los tres partidos políticos nacionales, los cuales representan las tres clásicas tendencias ideológicas imperantes de manera universal: la derecha representada por el Partido Acción Nacional; la izquierda por el Partido de la Revolución Democrática y el centro, el Partido Revolucionario Institucional. A estos partidos y según sus ideales podrían afiliarse los partidos minoritarios, con la posibilidad de integrar grupos o corrientes dentro del partido mayoritario escogido. Así, habría ahorro en el gasto, más control en las

actividades y más uniformidad en las resoluciones, con lo cual nuestro sistema democrático saldría ganando, al agilizarse el trabajo parlamentario.

No siendo lo anterior, una posibilidad de pronta realización, procede analizar la reelección inmediata y por una sola vez de los diputados federales:

- a) El diputado que pretendiera competir para su reelección, tendría que seguir en contacto con sus electores, para asegurarse su voto en la siguiente elección. Al seguir frecuentando a su comunidad podrá apoyarlos con su función de gestoría y lo más importante, conociendo sus problemas, para proponer en la Cámara, acciones para solucionarlos o iniciativas que favorezcan la pacífica convivencia.
- b) Su segundo periodo sería más fructífero, al disponer ya de experiencia legislativa, es lógico que su actuación será más productiva en leyes, decretos y proposiciones.
- c) Es seguro que solamente los que demostraron ser eficientes diputados durante su primer periodo, serían reelectos por sus coterráneos, porque seguramente no se volvería a votar por quien no cumplió sus promesas de campaña.

Para alcanzar este avance en la actividad política del país y seguir perfeccionando nuestro sistema democrático, sólo sería necesario reformar los artículos 52, 53 55, 56, 59, 60 y 63, y derogar el 54 del Capítulo II, Título Tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como más adelante, se propone en esta iniciativa.

**Segundo.** Un sexenio presidencial podría ser poco tiempo para un Presidente de la República que esté conduciendo al país acertadamente hacia su consolidación social y progreso material. Pero indudablemente es mucho tiempo para quien no esté realizando sus atribuciones con la atingencia adecuada y el país no adelante en la consecución de sus metas.

Es conveniente y necesario, establecer un mecanismo constitucional, que a la mitad del sexenio presidencial, consulte a la nación, acerca de su opinión respecto al desempeño del Presidente de la República en funciones. Este mecanismo es el referéndum, adoptado y aceptado en varias naciones, por su efectividad.

Como parte esencial de la reforma electoral, estoy proponiendo la introducción, en nuestro sistema gubernamental, del referéndum, para que el pueblo soberano en ejercicio de las facultades que se le han conferido en el artículo 39 constitucional, decida si la persona que eligió para que ejerza el Poder Ejecutivo federal, deba seguir en su puesto o ser relevado por otro individuo, aunque no haya concluido el término legal de su mandato.

Aprovechando que las elecciones de diputados federales, para renovar la Cámara de Diputados, se realizan a la mitad del periodo presidencial, en el mismo proceso electoral, con tan sólo incluir una boleta con la pregunta de si debe seguir en el cargo el Presidente de la República, un breve **si** o un **no**, sería suficiente para remover al funcionario, sin tener que emplear mucho tiempo, sin necesidad de realizar una elección especial o extraordinaria y sin mayores erogaciones del erario.

Si el resultado del referéndum es por mayoría simple: si, el Presidente de la República, continuaría desempeñando sus funciones hasta la terminación de su sexenio.

Si por el contrario, el no es mayoritario, el Presidente de la República, cesaría en sus funciones el día 1° del mes de diciembre del año de la elección de diputados federales a mitad de periodo presidencial, y entregaría el poder a la persona que obtuvo el segundo lugar en el cómputo de la elección celebrada tres años antes.

Este procedimiento haría innecesaria la realización de una elección posterior al referéndum o la designación de un presidente por el Congreso de la Unión, puesto que el candidato derrotado en la elección anterior, sería una persona conocida por la ciudadanía y aceptada por un importante sector del país.

Solamente que la persona no pudiera o no quisiera asumir la responsabilidad de desempeñar la Presidencia de la República, se recurriría al procedimiento establecido en el último párrafo del artículo 84 constitucional, para que la persona

designada en calidad de presidente sustituto, asumiera el cargo el día 1° de diciembre y concluyera el periodo constitucional.

Para introducir el método del referéndum, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo sería necesario reformar su artículo 83.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, el

**Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 52, 53, 55, 59, 60, 63 y 83 y deroga el 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para unificar la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión y la reelección inmediata de los primeros por un solo periodo legislativo e introducción en la Constitución federal, de la figura del referéndum para ratificar o remover al presidente de la república, a la mitad de su periodo constitucional, para quedar de la siguiente manera:**

**Artículo Único:** Se reforman y adicionan los artículos 52, 53, 55, 59, 60, 63 y 83 y se deroga el 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 52.** Se elegirá un diputado propietario por cada trescientos mil habitantes o por una fracción que pase de cincuenta mil, teniendo en cuenta el último Censo General de Población y Vivienda, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Geografía e Informática; pero en ningún caso la representación de un estado será menor de dos diputados.

**Artículo 53.** La elección de diputados será a través del voto directo, libre y secreto. El Instituto Federal Electoral la organizará y realizará en los términos señalados por el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.

**Artículo 54.** Derogado.

**Artículo 55.** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella;

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

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

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros dos años, en el caso de los ministros;

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección; y

VI. No ser ministros de algún culto religioso.

**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se compondrá de tres miembros de cada estado y tres por el Distrito Federal, electos directamente, en los términos que disponga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

**Artículo 59.** Los senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los diputados al Congreso de la Unión, podrán ser reelectos por una sola vez, para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que los primeros no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

**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 y otorgará las constancias respectivas.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias de diputados o senadores, podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señala la ley.

**Artículo 63.** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones, ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en el Senado de las dos terceras partes, y en la de Diputados, de más de la mitad del número 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, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de sus

respectivas Cámaras, con la cual se dará conocimiento a esta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum, para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurren en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurren en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

**Artículo 83.** El presidente entrará a ejercer su encargo el día 1° de diciembre y durará en él seis años. Salvo lo dispuesto en el párrafo cuarto. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Durante la elección federal que se realiza a la mitad del periodo presidencial, para renovar la Cámara de Diputados, se celebrará simultáneamente un referéndum en los términos que señale el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Si el resultado del referéndum es favorable al Presidente de la República en ejercicio, terminará su periodo constitucional.

Pero si es contrario, el Presidente de la República en funciones, el día 1° de diciembre del año de la elección para diputados federales, entregará el poder al

candidato que en la elección presidencial pasada, ocupó el segundo lugar en el cómputo de la votación para este cargo.

Si por alguna circunstancia esta persona no pudiera o no quisiera aceptar la responsabilidad del cargo, se obrará en los términos del último párrafo del artículo 84 de esta Constitución y el día 1° de diciembre de ese año, se verificará el cambio del Poder Ejecutivo federal.

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día 1° de enero del año 2006.

**Segundo.** El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adaptar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a los preceptos relativos de esta Constitución, con la oportunidad necesaria para que entren en vigencia simultáneamente con las presentes reformas.

**Tercero.** Los diputados de la LIX Legislatura no podrán reelegirse esta vez de manera inmediata, al terminar su periodo legislativo.

Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados.- México, DF, a 30 de junio de 2004.

Dip. René Meza Cabrera (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 30 de 2004.)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1532-I, viernes  
2 de julio de 2004.

---

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO PARA MODIFICAR EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y EXPEDIR LA LEY QUE CREA EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, PRESENTADA POR EL DIPUTADO FRANCISCO BARRIO TERRAZAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 30 DE JUNIO DE 2004

Los suscritos diputados federales a la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión y a nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 72 y la fracción I del apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el artículo 21 constitucional en sus párrafos quinto y sexto; el artículo 10 segundo párrafo, el artículo 34 en sus párrafos primero y segundo, y se adiciona un tercer párrafo, se modifica el artículo 35, 67, párrafo XX, y el artículo 117, fracción VIII, todos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; así como una iniciativa de Ley que Crea el Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Un legítimo sistema de gobierno democrático, respetuoso en todo momento de un verdadero Estado de derecho, se distingue por el auténtico interés de respetar y hacer respetar el orden jurídico establecido y, específicamente, garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran dentro de su ámbito territorial, adoptando para tal efecto una política general en la que, sobre todo, se recurra a las medidas preventivas del delito, en otras palabras, el Estado de

derecho no sólo es aquel que se ajusta a un orden jurídico, sino que reconoce y respeta los derechos del hombre y se autolimita en virtud de ellos.

En este orden de ideas, el desarrollo del Estado de derecho, es correlativo al avance de la democracia como sistema de participación, la cual se estima como un elemento imperante para lograr el cambio social y la creación de una normatividad jurídica, encaminada a la consolidación de un sistema de seguridad pública eficaz, que responda a las necesidades de seguridad que actualmente requiere nuestra sociedad, observándose en todo momento dos conceptos fundamentales como son *el imperio del derecho* y la *procuración e impartición de justicia*, pues tanto la seguridad, la justicia y el bien común, son los fines propios que persigue el derecho.

En tal sentido, la seguridad pública, constituye una de las funciones primordiales de todo Estado, porque de ella se deriva la salvaguarda de la integridad física de las personas, la protección patrimonial, así como el orden y la paz pública, lo cual es posible a través del establecimiento de normas y políticas eficaces, a la par de la implementación de acciones coherentes y articuladas encaminadas a la prevención, persecución y sanción de los delitos, así como de las violaciones que atenten contra el orden público y la paz social.

Hoy en día, nadie puede negar, que todos, sin excepción alguna, necesitamos de condiciones mínimas de seguridad para desarrollar las diversas y más esenciales actividades que emprendemos cotidianamente. En efecto, requerimos seguridad para el trabajo, para la educación, para la investigación, para la cultura, para la recreación y sano esparcimiento. Es así, que las garantías de justicia y seguridad se conciben en una primera instancia, como un componente clave de la gobernabilidad y factor esencial de la cohesión y el adecuado desarrollo social.

En tal virtud, la seguridad pública, acompañada de una promoción de convivencia ciudadana se deben entender como la condición de libertad de los gobernados para ejercer plenamente sus derechos, libertades y deberes sin sentirse víctimas

de amenazas, delitos, infracciones y gozar de adecuadas condiciones de bienestar y tranquilidad en todo sentido.

En tal sentido, el Estado se encuentra obligado a establecer mecanismos legales y políticas públicas que tiendan a la estructuración de un eficaz sistema de seguridad dentro del mismo, a realizar todas las acciones que satisfagan las necesidades cruciales de los ciudadanos en materia de seguridad, a través de verdaderos mecanismos de prevención del delito, impartición y procuración de justicia, y readaptación social.

En este orden de ideas, resulta lamentable y preocupante señalar que hoy en día, los altos índices de delincuencia registrados en el Distrito Federal, han hecho que la población capitalina no se sienta segura ni en sus propios hogares, toda vez que la delincuencia en ésta ciudad, ha venido aumentando día a día de manera vertiginosa, al grado tal de que por momentos parece rebasar la capacidad operativa y funcional de las autoridades capitalinas, para poder combatirla y mucho menos evitarla.

En efecto, para nadie escapa que el actual sentimiento de los habitantes del Distrito Federal prevalece una gran sensación de inseguridad pública, provocada por el incremento desmesurado de la delincuencia, así como por la violencia que esta lleva aparejada, aunado a la impunidad con que operan diversas bandas y organizaciones delictivas dedicadas al robo de autos y casa habitación, al asalto, al secuestro, al narcomenudeo, al abuso y explotación de menores, entre otras conductas delictivas, mismas que en gran cantidad de casos, se encuentran protegidas por los propios cuerpos policiales, encargados paradójicamente de la seguridad de la ciudad.

Tristemente, la Ciudad de México además de ganarse el reconocimiento de ser una de las ciudades más grandes a nivel internacional, es también ampliamente conocida una de las más peligrosas e inseguras del mundo. Esta afirmación no sólo la comparten los ciudadanos mexicanos, vivan o no dentro del Distrito

Federal, sino también todos aquellos viajeros que por placer o negocios visitan esta ciudad, además de diversas organizaciones civiles especialistas en la materia.

A las circunstancias anteriores, debemos aunar que la percepción actual y generalizada por parte de los habitantes del Distrito Federal, de que el derecho existe, mas sin embargo no cobra aplicación, ha provocado una notable desconfianza en las instituciones encargadas de la seguridad pública en el Distrito Federal, a las que muchas veces no se recurre por su falta de credibilidad, lo que trae como consecuencia la existencia de un alto grado de impunidad, así como un considerable incremento en el índice delictivo.

Esta situación ha originado que en los últimos años una de las mayores demandas por parte de la población capitalina, ha sido la necesidad de contar con programas y mecanismos legales eficientes en materia de seguridad pública, que garanticen de manera eficaz las condiciones elementales de orden público y paz social en la ciudad así como que permitan recobrar la credibilidad en las instituciones encargadas de ésta labor fundamental en toda sociedad, como lo es la preservación de la integridad física de las personas y sus libertades, la protección patrimonial, así como el orden y la paz pública.

La población capitalina anhela seguridad pública y justicia; estas demandas son obligaciones que han de corresponder a las autoridades encargadas de preservar esta imperiosa necesidad ciudadana.

En los últimos años la política en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, ha sido precedida por una serie de transformaciones políticas y económicas, mismas que en su momento han llegado a originar algunas medidas de corte mediático e inclusive populista, que en la mayoría de los casos no presentan eficacia alguna en el combate a la delincuencia, al grado de no llegar a obtener los resultados esperados en la manera en que lo requiere la sociedad capitalina, toda vez que en lugar de prevenir y contrarrestar el fenómeno

delincuencial, éste ha venido aumentando de manera alarmante, atentando contra las propias instituciones encargadas de preservar la paz y el orden público, y lo que es más grave, contra el tejido social mismo.

Entre los diversos factores que han propiciado la falta de eficacia del referido sistema de seguridad pública se encuentra que los actuales sistemas de seguridad (preventivo, de procuración de justicia, de impartición de justicia y de readaptación social) han venido operando en forma aislada unos con otros, ya que actualmente cada uno de estos sistemas permanecen cerrados en sí mismos, pues poseen sus propias políticas, reglas y procedimientos sin que exista una verdadera vinculación entre unos y otros, asimismo, otro factor determinante ha sido la falta de medidas tendientes a la prevención del delito, en virtud de que las acciones implementadas por las autoridades capitalinas, se han enfocado únicamente a reprender las conductas delictivas, y no a prevenirlas en su comisión.

En tal virtud cabe señalar que en el tema de prevención general del delito es primordial para una adecuada política criminal, toda vez que estamos convencidos de que no se trata solamente de hacer manuales de cómo no ser asaltado o secuestrado, eso no hace sino limitar, en determinado momento, la libertad del ciudadano, la precaución constituye un requisito necesario pero no suficiente, de lo que se trata de generar condiciones reales de seguridad, lo que produce un sentimiento generalizado de seguridad en la sociedad, no con medidas mediáticas de pánico o emergencia como las emprendidas las autoridades capitalinas, sino atacando las diversas causas del fenómeno criminal.

Lamentablemente estas medidas improvisadas y emergentes emprendidas por el gobierno capitalino, no han sido suficientes, ya que los habitantes del Distrito Federal siguen saliendo a la calle con miedo y siguen siendo víctimas de éste deplorable fenómeno.

En suma, el Distrito Federal requiere de un marco jurídico que regule adecuadamente la prevención del delito, por ello, es necesario concebir la

seguridad pública como una nueva actitud de Gobierno y sociedad para impulsar y consolidar una verdadera y eficaz cultura preventiva del delito, que se sustente en los compromisos de fortalecer la seguridad pública, a través de la disminución de los efectos nocivos de las conductas antijurídicas y erradicando la impunidad.

En tal virtud, ante la necesaria adecuación y modificación del sistema normativo y estructural en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, el Poder Legislativo no debe quedar al margen de tales exigencias, por lo cual se hace necesario la conformación de un marco eficaz en materia de seguridad pública.

Es por ello que la iniciativa de ley que se presenta, tiene por objeto establecer las bases del servicio de seguridad pública que debe prestar el Distrito Federal de acuerdo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de garantizar el derecho a la seguridad pública de todas las personas que habitan o transitan en el Distrito Federal.

Entre las propuestas fundamentales que se plantean, están las siguientes:

### **Reforma constitucional al artículo 21**

Los tiempos que estamos viviendo, la violencia y la inseguridad que día a día aqueja de manera atroz al país, exigen una respuesta inmediata a tan reprochable situación, respuesta que se traduce inevitablemente en llevar a cabo una reforma a nuestra Carta Magna que sea coherente con las necesidades de combatir y erradicar el alto índice de violencia e inseguridad que todos los habitantes del país estamos sufriendo, por ello, es evidente la imperiosa necesidad de reformar el pacto federal para incluir en el numeral 21 a las territoriales, para que éstas también gocen de la facultad de coordinarse en materia de seguridad pública con la Federación, el mismo Distrito Federal, las diversas entidades federativas y los municipios, con el objeto de llevar a cabo un actuar coordinado y pleno que permita enfrentar de manera categórica y firme este gran mal social que está destruyendo a nuestro país.

Las bases que fundamentan, fortalecen y, sobre todo, hacen factible y viable la necesidad de facultar a las demarcaciones territoriales para que puedan coordinarse con los demás niveles de gobierno en materia de seguridad pública, se traducen en lo siguiente:

Las demarcaciones territoriales realmente constituyen un nivel de gobierno, toda vez que no podemos objetar que las mismas cuentan con patrimonio propio y su ámbito de atribuciones competenciales se encuentra plenamente delimitado en la ley.

El artículo 122 de la Constitución federal prevé una división territorial en la que se establecerán las demarcaciones territoriales, y cuyo número, ámbito territorial e identificación nominativa se señalarán por la Asamblea Legislativa, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Las demarcaciones territoriales cuentan con plena autonomía funcional, de gestión, en acciones de gobierno, en el ejercicio de su presupuesto y competencia en sus respectivas jurisdicciones en materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, **seguridad pública**, promoción económica, cultural y deportiva.

Los titulares de las demarcaciones territoriales cuentan dentro de su respectiva jurisdicción territorial, de la atención de diversas materias, tales como uso de suelo, seguridad pública, participación de la mujer, transportes y vialidad, limpia, alumbrado público en vialidades, estacionamientos, abastecimiento de agua potable, servicio de drenaje y alcantarillado, medio ambiente y protección civil.

Resulta pues, indispensable, instrumentar las adecuaciones legislativas que permitan salvaguardar el ámbito competencial y la funcionalidad de este nivel de gobierno, así como su coordinación con los demás niveles de gobierno en acciones de interés general.

Por razones obvias, los titulares de las demarcaciones territoriales que representan el nivel de gobierno y administración pública más cercano al lugar donde se presentan las necesidades y los problemas sociales, conocen a fondo la naturaleza de los problemas y carencias que existen y la manera en cómo la comunidad los vive, enfrenta y sufre.

El titular de cada demarcación territorial es el responsable tanto de satisfacer las necesidades de los habitantes, como resolver los problemas que surjan en dichas demarcaciones y por ende, responder con mayor eficiencia a las demandas y exigencias de las personas que democráticamente lo eligieron.

### **Reformas al Estatuto de Gobierno**

Por lo que hace a las reformas al Estatuto de Gobierno, las mismas además de hacer coherente y viable la reforma Constitucional que se plantea, otorgará mayor seguridad jurídica para poder llevar a cabo las tareas que en materia de seguridad pública se pretendan realizar de manera coordinada con el resto de los niveles de gobierno.

Por ello, estimamos pertinente llevar a cabo las reformas que a dicho Estatuto se refiere y las cuales se proponen de la siguiente manera:

El Ministerio público del Distrito Federal ejercerá las atribuciones que en materia de seguridad pública le confieran otras leyes.

El mando directo de la policía delegacional del Distrito Federal, recaerá en cada jefe demarcacional del Distrito Federal o en persona que el jefe de Gobierno designe.

El Presidente de la República cuando así lo solicite, también podrá ser informado del estado que guarda la fuerza pública en el Distrito Federal, por el procurador de Justicia del Distrito Federal, el secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal o el jefe delegacional.

El Presidente de la República podrá solicitar al jefe de Gobierno del DF que instrumente acciones que garanticen la seguridad de las personas y sus bienes, por medio del procurador general de Justicia del DF, del secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal o el jefe delegacional.

Entre otras, son facultades del jefe de Gobierno:

Nombrar y remover con aprobación del presidente al secretario de Seguridad Pública del DF.

Coordinarse con el secretario de Seguridad Pública, jefes delegacionales y procurador de Justicia del Distrito Federal, para establecer políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal.

Determinar la división del Distrito Federal en áreas geográficas para la atención de zona en alto riesgo en materia de seguridad pública, nombrar y remover libremente a los servidores públicos de las mismas.

Crear y operar el Colegio Superior de Formación Policial en el Distrito Federal.

### **Ley que Crea el Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal**

Se establece con precisión lo que debe entenderse por seguridad pública, definiéndose a ésta como el conjunto de actividades encaminadas a prevenir y disminuir la incidencia de las infracciones y delitos, con el fin de salvaguardar los derechos e integridad de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos. De igual manera, se propone un catálogo de definiciones sobre los conceptos más importantes que se manejan en el texto del ordenamiento jurídico propuesto.

Se dispone que las autoridades que integran el Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal, alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción del delincuente y del menor infractor. De igual manera, se prevé que el Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal esté conformado por el Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos, el jefe de Gobierno del Distrito Federal; la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, y los Jefes delegacionales.

Se prevén los principios y acciones que deberán guiar la conducta de los cuerpos de seguridad pública, dentro de los que destacan por su importancia, el desempeñarse con honradez, responsabilidad y veracidad del servicio encomendado; así como la no comisión de actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. De igual manera, se establece claramente que las autoridades integrantes del Sistema Integral de Seguridad Pública, deberán actuar de manera coordinada, e incluirán aspectos necesarios para la consecución de la seguridad pública.

Se propone que las autoridades competentes promuevan la participación de la sociedad en la planeación, supervisión y evaluación de la seguridad pública, así como en actividades que no estén legalmente reservadas a los servidores públicos responsables, en los términos de la presente ley.

Se prescribe con exactitud quiénes son las autoridades locales en materia de seguridad pública, como lo es el jefe de Gobierno del Distrito Federal; el secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal; el secretario de Gobierno del Distrito Federal; el procurador general de Justicia del Distrito Federal, y el Consejo permanente del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Por otra parte, se dispone según lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el mando supremo de la policía del Distrito Federal, corresponde al Presidente de la República, quien delega las funciones de dirección al jefe de Gobierno del Distrito Federal, para llevar a

cabo lo dispuesto en el proyecto de ley que se presenta a este órgano del poder legislativo federal.

Asimismo, se delimita la integración de la policía metropolitana, la cual consta de la Policía Preventiva y la Policía Complementaria. De igual manera, se prevé a la policía delegacional, misma que se conforma con la Policía Preventiva y de Vialidad, dependiente de cada delegación, señalándose expresamente que el mando inmediato de ésta, corresponde a los jefes delegacionales.

Se prevén facultades para que el Gobierno del Distrito Federal, expida la normatividad y control de los servicios de seguridad privada, estableciéndose las bases generales para ello.

De igual manera, se delimitan claramente las competencias de las autoridades en materia de seguridad pública; y se establecen los procedimientos para la designación y remoción de los titulares de Seguridad Pública del Distrito Federal y de las delegacionales, así como también los requisitos que deben reunir las personas que sean designadas como ocupar dichos cargos.

Por otra parte, se prescribe que las instituciones de seguridad pública tienen como misión primordial la prevención del delito, mediante intervenciones frente a los factores que generan las conductas antisociales, y de manera secundaria, mediante tareas de producción de información criminal, vigilancia, reacción inmediata y detenciones en flagrancia. En este contexto, se establecen cuales son las acciones fundamentales que prevención primaria que se desarrollarán en el Distrito Federal, así como la necesidad de establecer en los programas respectivos, los objetivos, metas y estrategias.

Asimismo, se establece la obligación de que los Consejos Metropolitanos y Delegacionales, rindan informes públicos sobre el avance de los programas de prevención primaria, conforme a una evaluación científica de los mismos.

Se definen las labores que deberá desarrollar la policía preventiva, como son la recolección, recepción, procesamiento, análisis, interpretación y difusión de información que permitan la planeación de la vigilancia y de los operativos para inhibir o detener a presuntos responsables de la comisión de conductas antisociales en flagrancia, debiendo hacer del conocimiento del Ministerio Público hechos que pudieran ser constitutivos de delito y que el representante social deba perseguir de oficio.

Por otra parte, se dispone que la prevención y sanción de las infracciones en materia de justicia cívica, constituyan una alta prioridad de la policía delegacional, al tratarse de un medio de prevención del delito, señalándose que las autoridades delegacionales, aplicarán las sanciones establecidas en la respectiva ley de justicia cívica.

Asimismo se establece que el Programa de Seguridad Pública tendrá como propósito cumplir cabalmente los compromisos adquiridos en materia de seguridad pública ante la sociedad, principalmente en lo que se refiere a la reducción de los hechos delictivos. Pretende facilitar tanto la rendición de cuentas como la evaluación del sistema de seguridad pública y eficientar las operaciones que se desarrollen en este rubro, homogeneizando el sentido general a las actividades cotidianas de los elementos de los cuerpos de seguridad pública.

El Programa de Seguridad pública tendrá carácter prioritario, siendo su cumplimiento obligatorio para todos los elementos de los cuerpos de seguridad pública. Asimismo, contará con el presupuesto estipulado y su aplicación será sexenal; no obstante, sus disposiciones serán revisadas

cada año. Sus políticas y acciones, serán el eje de las diversas actividades a realizar por las instituciones de seguridad pública en dicho periodo. A pesar de sus disposiciones, dicho programa tendrá la obligación de dar continuidad a programas anteriores cuya finalidad fuere la de mejorar el servicio de seguridad pública a largo plazo y sus disposiciones deberán ser congruentes con el Programa General del Distrito Federal y demás programas adoptados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El contenido del programa constará de un diagnóstico de la seguridad pública en el Distrito Federal, los objetivos que pretende alcanzar, sus metas, las estrategias y líneas de acción para el logro de estas, los subprogramas con los que ha de contar para su aplicación en dependencias, organismos e instituciones del Distrito Federal, un cronograma de acciones, el establecimiento de unidades administrativas responsables de la ejecución de dicho Programa, y obviamente el presupuesto estimado.

De entre los objetivos y metas de este programa, estará el de prevención y reducción tanto de delitos denunciados como no denunciados. El cumplimiento de estas metas se medirá a través de los resultados del sistema de encuestas de victimización que establezca el Consejo de Seguridad Pública.

Serán el Gobierno del Distrito Federal, junto con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las delegaciones, quienes durante la formulación del Programa de Seguridad Pública, realicen foros de consulta, y atenderán los lineamientos que establezca la Asamblea Legislativa del DF, así como las opiniones de las coordinaciones territoriales de seguridad pública y procuración de justicia.

Será la Secretaría de Seguridad Pública la encargada de conducir el proceso de consulta y redacción del proyecto del programa.

Será con base a este, que las Instituciones de Seguridad Pública apliquen sus programas operativos anuales.

Tanto los objetivos como las metas especificadas en cada programa deberán hacerse del conocimiento tanto de las instancias superiores jerárquicas como de aquellas jerárquicamente inferiores para de este modo, asumir el compromiso de su cumplimiento; estipulando, que el incumplimiento de las mismas será causal de responsabilidad para quienes integren los cuerpos de seguridad pública, independientemente del nivel jerárquico que ocupen.

Será indispensable que los programas de seguridad pública que se apliquen en cada una de las delegaciones, tomen en cuenta la participación ciudadana.

Los integrantes de las instituciones de seguridad pública serán sujetos a evaluación permanente, la cual dependerá del coordinador general ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del Consejo Delegacional de Seguridad Pública respectivo, el cual, según sea el caso, tendrá a su cargo la elaboración y actualización de los registros sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de cada unidad.

La oficina de valuación rendirá informes periódicamente al pleno de los Consejos de Seguridad Pública, y se harán del conocimiento del titular de Seguridad Pública, quien tendrá la facultad de difundirlos a los tres niveles de gobierno.

La unidad de evaluación podrá proponer al Titular de Seguridad Pública correcciones y propuestas de revisión anual y ajuste al Programa General y subprogramas de la institución.

Es evidente que al tener el Programa un carácter prioritario, el presupuesto del mismo tendrá la misma suerte, y para la determinación del mismo se

considerará un proyecto presupuestal sexenal, el cual se añadirá al Programa de Seguridad Pública.

Quienes integran los cuerpos de seguridad pública tendrán el derecho a una remuneración, recibir uniforme y equipo reglamentario, un descanso adecuado, atención médica, capacitación y adiestramiento, participar en concursos de promoción para ascender a la jerarquía inmediata superior, ser sujeto de condecoraciones y estímulos de conducta y desempeño, gozar de garantías de audiencia, ser asesorados y defendidos por la Secretaría de Seguridad Pública o alguna de las delegaciones.

Tendrán derecho también a diversas prestaciones, tales como: ser inscrito en el Instituto Mexicano de Seguro Social o bien al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, aguinaldo, periodo vacacional, indemnización correspondiente al monto de tres meses por razones de baja o remoción de su cargo, remuneración mensual en caso de alguna incapacidad provocada por el cumplimiento de sus funciones y al pago de remuneración mensual a sus beneficiarios en caso de muerte en cumplimiento de sus funciones.

Los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, tendrán como obligaciones diversas tales como el respeto al orden jurídico, a la dignidad de las personas y a los derechos humanos, el trato respetuoso a cada persona, abstenerse de arbitrariedades y de limitar acciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales realice la población así como cumplir sus funciones imparcialmente sin discriminar a persona alguna, obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y dar cumplimiento a las obligaciones a su cargo, así como a sus objetivos y metas programáticas, someterse a los exámenes y pruebas que se les ordenen para la verificación del cumplimiento de los requisitos de permanencia, velar por la integridad física y proteger a las personas detenidas en tanto se

pongan a disposición del ministerio pública o la autoridad competente entre otras.

Asimismo, no podrán realizar conductas que interrumpen el desempeño eficiente de su cargo, revelar información, rendir informes falsos a sus superiores, valerse de su investidura para cometer actos que no sean de su competencia, incitar la comisión de delitos o faltas administrativas, cometer abuso de autoridad, aceptar ofrecimientos a cambio de acciones u omisiones del servicio, cometer actos de corrupción, y desempeñar su función bajo los efectos de enervantes, hacer uso de vehículos y bienes propiedad del Gobierno del Distrito Federal para uso personal.

Contaran con un Programa General de Formación Policial que contemplará los niveles básico, de actualización de especialización técnica o profesional, de promoción y de mandos.

La asistencia a dicha Institución será obligatoria a fin de adquirir los conocimientos necesarios para el desempeño de su cargo.

Se creará el Instituto Técnico de Formación Policial para la Policía del Distrito Federal a quien corresponderá junto con el Instituto de Formación Profesional, la ejecución y desarrollo del Programa General de Formación Policial respectivo.

En cada uno de los cuerpos de seguridad se establecerá el sistema de carrera policial conforme al que se determinarán jerarquías y niveles que lo componen así como los requisitos para acceder a ellos y su forma de acreditación.

La operación de este sistema quedará a cargo del Comisión Técnica de Selección y Promoción en cada uno de los cuerpos de seguridad pública, la cual funcionará con base a las reglas para el establecimiento y operación

del sistema de carrera policial que expide el jefe de Gobierno y el procurador según sea el caso.

El Programa General de Formación Policial señalará el momento en que el alumno se encuentra plenamente capacitado para asumir las responsabilidades propias de la actividad policial.

En el sistema de carrera policial se precisarán los puntos de mérito y demérito a considerarse en los concursos de promoción.

La evaluación de las actividades desempeñadas, deberá realizarse por lo menos una vez al año.

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública tendrán derecho a condecoraciones de valor policial, a la perseverancia y al mérito.

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública tendrán garantizada su permanencia, siempre que cumplan con los requisitos solicitados para su ingreso, además de cumplir por lo dispuesto en la ley y acreditar el requisito de actualización de los institutos de formación policial.

Perderán su garantía de permanencia, por dejar de cumplir algún requisito de ingreso, haber proporcionado documentos apócrifos para su ingreso o bien haber incurrido en alguna causal de remoción

Se prevé que con la creación de esta ley, se reduzca a su mínima expresión la discrecionalidad de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. Es por eso que se crearán manuales de procedimientos, los cuales atenderán a los principios de organización y métodos universalmente aceptados y se establecerán los criterios que deben seguirse ante la diversidad de situaciones que se enfrentan en el servicio.

Asimismo, cada uno de los elementos que integran las instituciones de seguridad pública estará bajo un mando claramente definido, el cual será responsable de la supervisión y control de los elementos bajo su mando. Entre cada mando y sus respectivos subordinados habrá una estrecha comunicación e intercambio de información, así como una constante retroalimentación en materia de metas cumplidas y objetivos específicos por alcanzar.

Se propone que en caso de que algún elemento policial viole los principios de actuación contenidos en la presente ley en un grado tal que no amerite destitución, se le podrán aplicar correctivos disciplinarios, los cuales podrán ser desde la amonestación, el arresto hasta por treinta y seis horas o el cambio de adscripción. Sin embargo, en caso de aplicación injusta de alguna de los citados correctivos disciplinarios, el elemento afectado podrá interponer recurso de rectificación ante el Consejo de Honor y Justicia previsto en esta misma iniciativa.

De igual forma, el Consejo de Honor y Justicia será el encargado de conocer respecto de la suspensión temporal de funciones de algún elemento policial, ya sea con carácter preventivo o correctivo. En este mismo sentido el citado consejo será autoridad competente para conocer de las causales de destitución. De manera paralela, en todos los cuerpos de seguridad pública, existirá una Unidad de Asuntos Internos, la cual estará encargada de vigilar que los elementos policiales cumplan con los principios de actuación, deberes y obligaciones propuestos en la presente iniciativa.

Entre las propuestas aquí presentadas destaca la creación, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los Consejos Metropolitano, Regional y Delegacional de Seguridad Pública, los cuales tienen como principal función mantener entre ellos un contacto permanente para dar seguimiento y evaluación a sus

programas y acuerdos, además de propiciar la participación ciudadana y emitir recomendaciones para que las corporaciones e instituciones de seguridad pública desarrollen eficientemente sus objetivos.

A través de los citados consejos será práctica común la implementación de operativos conjuntos entre corporaciones e instituciones de seguridad pública estatales y municipales, las cuales contarán con las bases y disposiciones que al efecto emitan los propios consejos.

Se prevé que el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, se integre por el jefe de Gobierno, el secretario de Seguridad Pública, el coordinador general ejecutivo, el secretario de Gobierno, el procurador general de Justicia, el secretario de Finanzas, el secretario de Desarrollo Económico, el director de Protección Civil, ocho jefes delegacionales, el presidente del Tribunal Superior de Justicia, el diputado Presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa, el diputado Presidente de la Comisión de Administración y Procuración Justicia de la Asamblea Legislativa, el delegado de la Procuraduría General de la República, el delegado de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal o de la Policía Federal Preventiva, en su caso, el delegado de la Secretaría de Gobernación, así como representantes de los sectores productivos y sociales debidamente organizados.

De igual forma se crea la figura del coordinador general ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal el cual tendrá a su cargo la atención de los procesos de participación ciudadana en el Distrito Federal, el cual entre otras cosas, deberá colaborar en el proceso de consulta para la elaboración del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal.

Por otra parte, en materia de seguridad pública, la iniciativa presentada ante esta H. Cámara de diputados parte de la concepción de que la

participación ciudadana es prioritaria, por lo que toda autoridad estatal o municipal estará obligada a proveer lo necesario para incluir la participación y cooperación voluntaria de la ciudadanía tendientes a la prevención de conductas antisociales en los ámbitos escolar, patrimonial, familiar, domiciliario y personal.

En este orden de ideas, la información resulta fundamental para presentar un frente común en contra de la inseguridad pública, es por esto que los integrantes del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal serán los encargados de sistematizar, mediante instrumentos tecnológicos modernos que permitan el acceso a los usuarios autorizados de modo fácil y al mismo tiempo seguro, toda la información sobre seguridad pública. En este mismo sentido se integrará una base estatal de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, según sea el caso, medios de identificación, recursos y modos de operación. Esta base estatal de datos se actualizará permanentemente y se conformará con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, Readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas. Además, en materia de prevención y control de la información se creará la Clave Única de Identificación Permanente, respecto del personal de seguridad pública del Distrito Federal. Por último en materia de base de datos, y sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos jurídicos, se propone crear el Registro de Armamento y Equipo del Distrito Federal.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, los legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, preocupados por contar con disposiciones legales adecuadas, que propicien la conformación de una adecuada y eficaz política de seguridad pública en el

Distrito Federal, que tenga como eje rector la prevención del delito, presentamos con todo respeto a consideración de este Honorable Congreso de la Unión, la presente:

**Proyecto de decreto que reforma el artículo 21 constitucional en sus párrafos quinto y sexto; el artículo 10 segundo párrafo, se adiciona un tercer párrafo al artículo 34, se modifica el artículo 35, 67, párrafo XX, y el artículo 117, fracción VIII, todos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; que modifica los artículos 28, 29, 31, 34, 35, 36 y 38 y deroga el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; así como una iniciativa de Ley que Crea el Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal, para quedar como siguen:**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 21 constitucional en sus párrafos quinto y sexto, para quedar como sigue:

Artículo 21. ....

.....

.....

.....

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, **las demarcaciones territoriales**, 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, **las demarcaciones territoriales**, los estados y los municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 10 segundo párrafo, se adiciona un tercer párrafo al artículo 34, se reforma el artículo 35, 67 párrafo XX y el artículo 117 fracción VIII todos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

### **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**

Artículo 10.- El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un procurador general de Justicia, nombrado y removido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

En los términos que establezcan las leyes, incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública **le confieran otras leyes**, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública. Las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su ley orgánica.

Artículo 34.-

El servidor público que tenga a .....

I a IV. ...

El mando directo de la Policía Delegacional del Distrito Federal, recaerá en cada jefe delegacional del Distrito Federal o en la persona que el jefe de Gobierno designe.

Artículo 35.- El Presidente de la República cuando así lo solicite, será informado del estado que guarda la fuerza pública en el Distrito Federal, a través del jefe de Gobierno quien ejerce la función de dirección de los servicios de seguridad pública en el Distrito Federal, o en su caso, podrá solicitar al procurador de Justicia del Distrito Federal, al secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y al jefe

delegacional, le informen sobre la situación que guarda la fuerza pública a su cargo.

El Presidente de la República podrá solicitar al jefe de Gobierno del Distrito Federal, que instrumente las acciones necesarias para garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, a través del procurador general de Justicia del Distrito Federal, del secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y del jefe delegacional.

En el caso de que el jefe de Gobierno no instrumente dichas acciones el Presidente de la República, podrá instruir directamente al procurador general de Justicia del Distrito Federal, al secretario de Seguridad Pública y al jefe delegacional para que lleven a cabo dichas acciones.

Artículo 67. Las facultades y obligaciones de jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

I. a XIX.

XX. Ejercer la función de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes atribuciones:

- a) Nombrar y remover con aprobación del presidente de la República al secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal;**
- b) Ordenar al secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, instrumente las acciones necesarias para garantizar el orden y la paz social en el Distrito Federal;**
- c) Asumir o delegar temporalmente el mando inmediato de la Policía Delegacional en situaciones de emergencia o desastre, en aquellos casos donde se ponga en peligro el orden público, la paz social, así como las demás que establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;**

d) Establecer en coordinación con el secretario de Seguridad Pública y los jefes delegacionales y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, las Políticas Generales de Seguridad Pública para el Distrito Federal;

e) Establecer los mecanismos de colaboración y coordinación entre el procurador general de Justicia del Distrito Federal, el secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y el jefe delegacional, que permitan llevar a cabo eficientemente los servicios de seguridad pública en el Distrito Federal;

f) Determinar la división del Distrito Federal en áreas geográficas para la atención de zona en alto riesgo en materia de seguridad pública, así como nombrar y remover libremente a los servidores públicos de las mismas;

g) La creación y operación del Colegio Superior de Formación Policial en el Distrito Federal;

h) Las demás que le atribuyan las disposiciones jurídicas aplicables.

.....

.....

.....

XXI. a XXXI. ...

Artículo 117.- Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

I. a VII. ...

**VIII Ejercer el mando inmediato de la Policía Delegacional del Distrito Federal respectiva, de conformidad con el presente Estatuto de Gobierno.**

IX. a XI. ...

**Artículo Tercero.** Se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para quedar como siguen:

## **Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**

### **Capítulo III**

#### **Del Colegio Superior de Formación Policial de Seguridad Pública del Distrito Federal**

**Artículo 28.-** El **Colegio Superior de Formación Policial** es un órgano descentralizado, autónomo y patrimonio jurídico propio conforme a la Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal y a la Ley que Crea el **Colegio Superior Formación de Seguridad Pública del Distrito Federal**.

**Artículo 29.-** El **Colegio** tendrá las siguientes atribuciones:

I. a VI. ....

**Artículo 30 .-** Se deroga

**Artículo 31.-** El **Colegio Superior** contará con un consejo consultivo Integrado colegiadamente, de conformidad con lo dispuesto en las normas reglamentarias y en las demás disposiciones aplicables.

El consejo consultivo tendrá las siguientes facultades:

I. Conocer el programa anual de labores del **Colegio Superior** y los informes que rinda el director general;

II. Emitir opinión sobre la organización interna del **Colegio Superior**;

III. ....;

IV. ....;

V. Vigilar la calidad de la educación que se imparta en el **Colegio Superior**;

VI. a VIII. ....

**Artículo 34.-** Para ingresar y permanecer como agente del ministerio público se requiere:  
I. a IV;

V. Haber aprobado el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica que imparta el **Colegio Superior** de Formación Policial de Seguridad Pública u otras instituciones cuyos estudios sean reconocidos por el Colegio;

VI. a VIII.....

**Artículo 35.-** Para ingresar y permanecer como agente de la policía judicial se requiere:  
I. a IV.....

V. Haber aprobado el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o

Básica que imparta el **Colegio** u otras Instituciones cuyos estudios sean reconocidos por el **Colegio**;

VI. a IX. ....

**Artículo 36.-** Para ingresar y permanecer como perito adscrito a los servicios periciales de la Procuraduría, se requiere:

I. ...

II. Tener título legalmente expedido y registrado por la autoridad competente y, en su caso, la cédula profesional respectiva o, acreditar plenamente ante el **Colegio** los conocimientos técnicos, científicos o artísticos correspondientes a la disciplina sobre la que deba dictaminar, cuando de acuerdo con las normas aplicables, no necesite título o cédula profesional para su ejercicio;

III. ....

IV. Haber aprobado el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica que imparta el **Colegio** u otras Instituciones cuyos estudios sean reconocidos por el **Colegio**;

V. y VI. ....

**Artículo 38.-** Los agentes del ministerio público, agentes de la policía judicial y peritos egresados del **Colegio Superior** tendrán una designación provisional por dos años en la Procuraduría, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo.

**Artículo Cuarto.** Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea el Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal, para quedar como sigue:

## **Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal**

### **Título Primero**

#### **Disposiciones Generales**

#### **Capítulo Único**

Artículo 1.- La presente ley es de orden público y observancia general para todo el territorio y tiene por objeto establecer las bases del servicio de seguridad pública que debe prestar el Distrito Federal de acuerdo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de garantizar el derecho a la seguridad pública de todas las personas que habitan o transitan en el Distrito Federal.

Artículo 2.- Se entiende por el servicio de seguridad pública al conjunto de actividades encaminadas a prevenir y disminuir la incidencia de las infracciones y delitos, con el fin de salvaguardar los derechos e integridad de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.

Artículo 3.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- I. Gobierno, al Gobierno del Distrito Federal y por jefe de Gobierno al titular de dicho órgano de gobierno;
- II. Secretaría de Gobierno, a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.
- III. Secretaría, a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y por secretario al titular de dicha dependencia.
- IV. Delegación, a los órganos políticos-administrativos de cada demarcación territorial en que esta dividido el Distrito Federal, y por jefe delegacional al titular de dicha demarcación.
- V. Presidente, al Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos.
- VI. Policía Metropolitana, a la policía del Distrito Federal en su totalidad, integrada por:
  - A. La policía preventiva con todas las unidades y agrupamientos que prevea el reglamento respectivo,
  - B. La policía complementaria integrada por la Policía Auxiliar, la Policía Bancaria e Industrial y
  - C. Las demás que determinen otras leyes y sus reglamentos.
- VII. Policía Delegacional, a la policía delegacional del Distrito Federal integrada por la policía preventiva y de vialidad.
- VIII. Policía Judicial: a la Policía Judicial del Distrito Federal.
- IX. Procuraduría, a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por procurador al Titular de dicha dependencia.
- X. Programa: al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal.

XI. Policía del Distrito Federal: a la Policía Metropolitana del Distrito Federal, a la Policía Delegacional del Distrito Federal.

XII. Cuerpos de Seguridad Pública: a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI, VII y VIII de este artículo.

XIII. Elemento, a los integrantes de alguno de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal.

XIV. Colegio, al Colegio Superior de Formación Policial.

Artículo 4.- Las autoridades que integran el Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Artículo 5.- El Gobierno del Distrito Federal combatirá las causas que generan las conductas antisociales y la comisión de delitos promoviendo la participación social civil para tal efecto.

Artículo 6.- La seguridad pública es una función cuya prestación concurrente corresponde en forma exclusiva a la Federación, al Distrito Federal y a las Delegaciones; la cual, se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, y no podrá ser concesionado a particulares bajo ninguna circunstancia.

La policía del Distrito Federal, podrá prestar servicios a los particulares, en los términos de lo dispuesto por este ordenamiento, pero la relación administrativa de sus elementos se entenderá únicamente con el Gobierno del Distrito Federal o con las Delegaciones del Distrito Federal, según sea el caso.

Artículo 7.- El Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal se integrará con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones para la prevención, investigación y persecución de delito, impartición de justicia y reinserción social del delincuente y del menor infractor previstos en la presente

Ley, tendientes a cumplir los objetivos de la integración eficiente, coordinada y funcional para cumplir con los fines de la seguridad pública.

Artículo 8.- Son autoridades integrantes del Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal las siguientes:

- I. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. El jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- IV. La Secretaría de Gobierno del Gobierno del Distrito Federal;
- V. El Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII. El Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal; y
- VIII. Los jefes delegacionales.

Las acciones de la Procuraduría General de Justicia y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, serán exclusivamente las que de manera expresa se contienen en este ordenamiento.

Artículo 9.- La conducta de los elementos de los cuerpos de seguridad pública se regirá por los siguientes principios y acciones:

- I. Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.
- II. Servir con fidelidad y honor a la sociedad;
- III. Respetar y proteger los derechos humanos;
- IV. Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes;

V. No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

VI. Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar;

VII.- Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procuraran auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de prepotencia.

VIII.- Prestar el auxilio que les sea posible a quienes estén amenazados de un peligro personal, y en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos de tal circunstancia;

IX.- Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, así como conservarlo;

X.- Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas;

XI.- Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia;

XII.- No infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aun cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente;

XIII.- Obedecer las ordenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de estas o el cumplimiento de aquellas no signifique la comisión de un delito;

XIV.- Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando con estricto apego y respeto a los derechos humanos y a las normas disciplinarias aplicables;

XV.- Guardar la reserva y confidencialidad necesarias respecto de las órdenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra manera. Lo anterior, sin perjuicio de informar al titular de la dependencia el contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tengan presunción fundada de ilegalidad;

XVI.- Asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;

XVII.- Observar las normas de disciplinas y orden que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada uno de los cuerpos de seguridad pública, y

XVIII.- Actuar coordinadamente con otras corporaciones, así como brindarles, en su caso, el apoyo que legalmente proceda.

XXIX.- Abstenerse de limitar injustificadamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la ciudadanía;

XXX.- Tratar a las víctimas de delito con respeto a su dignidad humana.

Artículo 10.- El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, son principios normativos que los cuerpos de seguridad pública deben observar invariablemente en su actuación.

En la persecución de los delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

Artículo 11.- Las autoridades integrantes del Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, actuarán en forma coordinada, e incluirá los aspectos necesarios para la consecución de la seguridad pública, a saber:

- I. Actividades de prevención primaria del delito y de infracciones;
- II. Comunicación entre instituciones y servidores de la seguridad pública;
- III. Acciones policiales conjuntas para prevenir o perseguir el delito;
- IV. Leyes, reglamentos, manuales de procedimientos, instructivos, guías y demás normas internas de actuación;
- V. Reglas e instrumentos de control, supervisión y régimen disciplinario;
- VI. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de selección, ingreso, permanencia, promoción y remoción de los elementos de los cuerpos de seguridad pública, acorde a la naturaleza de su servicio, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 123, apartado B, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley;
- VII. Recolección, registro, procesamiento, almacenamiento, intercambio y consulta de información sobre la prevención del delito y de infracciones;
- VIII. Equipamiento y modernización tecnológica;
- IX. Solicitud y administración de recursos públicos;

X. Regulación y control de los auxiliares de seguridad pública;

XI. Relaciones con la comunidad, y

XII. Las demás necesarias para la seguridad pública.

Artículo 12.- Para el cumplimiento de esta ley, las autoridades en materia de seguridad pública Gobierno del Distrito Federal y de las Delegaciones, podrán suscribir los convenios de coordinación y colaboración necesarios con cualquier instancia de gobierno local o federal y de organizaciones civiles, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Artículo 13.- El Gobierno y las delegaciones del Distrito Federal deberán integrarse al Sistema Nacional de Seguridad Pública mediante instancias de coordinación, en términos de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de los Convenios que suscriba el titular del Ejecutivo federal en esta materia.

Artículo 14.- Las autoridades competentes promoverán la participación de la sociedad en la planeación, supervisión y evaluación de la seguridad pública, así como en actividades que no estén legalmente reservadas a los servidores públicos responsables, en los términos de la presente ley.

## **Título Segundo**

### **De las Autoridades en Materia de Seguridad Pública y de sus Auxiliares**

#### **Capítulo I**

##### **De las Autoridades**

Artículo 15.- Son autoridades locales en materia de seguridad pública:

I. El jefe de Gobierno del Distrito Federal;

II. El secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal;

III. El secretario de Gobierno del Distrito Federal;

IV. El procurador general de Justicia del Distrito Federal; y

V. El Consejo Permanente del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Son autoridades delegacionales en materia de seguridad pública:

I. Los jefes delegacionales de cada una de las circunscripciones territoriales en que se encuentra dividido el Distrito Federal;

II. El jefe de Sector Delegacional; y

III. El Consejo Delegacional de Seguridad Pública.

## **Capítulo II De la Policía del Distrito Federal**

Artículo 16.- El mando supremo de la policía del Distrito Federal, corresponde al Presidente de la República, en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, quien delega las funciones de dirección al jefe de Gobierno del Distrito Federal, para efecto de llevar a cabo lo dispuesto en el presente ordenamiento.

## **Capítulo III De la Policía Metropolitana del Distrito Federal**

Artículo 17.- El mando directo de la policía metropolitana corresponde al secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Los mandos operativos de los cuerpos de seguridad pública se determinarán conforme al marco normativo y los mandos administrativos se establecerán de conformidad con la normatividad aplicable a la administración pública local, el cual deberá también formar parte de un servicio civil de carrera.

Artículo 18.- La Policía Metropolitana del Distrito Federal se integran por:

I. La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea el Reglamento respectivo; y

II. La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Policía Bancaria e Industrial y demás que determine el reglamento correspondiente.

Artículo 19.- La Policía Judicial quedará sujeta por lo que corresponde a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el Código Penal y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en los reglamentos respectivos y demás leyes que le sean aplicables.

Artículo 20.- Son elementos de los cuerpos de seguridad pública, aquellas personas que reúnan los requisitos que esta ley establece, carácter atribuible mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente, emitido por autoridad competente.

No formarán parte de los cuerpos de seguridad pública aquellas personas que desempeñen funciones de carácter estrictamente administrativo o ajenas a la función de seguridad pública aún cuando laboren en las dependencias encargadas de prestar dicho servicio. Las instituciones o corporaciones de seguridad pública deberán establecer un sistema civil de carrera para el personal administrativo.

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública podrán, por instrucciones superiores, apoyar en actividades administrativas, sin afectación a su relación administrativa.

La relación de trabajo de los elementos de los cuerpos de seguridad pública se regirán por su propia ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **Capítulo IV**

#### **De la Policía Delegacional del Distrito Federal**

Artículo 21.- La Policía Delegacional estará integrada por la Policía Preventiva y de Vialidad, dependiente de cada delegación, con todas las unidades y agrupamientos que prevean los reglamentos respectivos.

Artículo 22.- El mando inmediato de la policía delegacional corresponde a los jefes delegacionales; quienes serán los responsables de brindar los servicios de seguridad pública en la delegación respectiva, atendiendo los lineamientos y políticas que para tal efecto se establezcan.

Artículo 23.- Las Delegaciones, previa aprobación del jefe de Gobierno, podrán celebrar convenios con los Municipios o el Estado, con los que colinde, para que de manera directa se haga cargo en forma temporal de la prestación del servicio público de la policía preventiva, o bien se preste coordinadamente entre ambos niveles de gobierno, de igual forma estarán facultadas para celebrar convenios con otras delegaciones, previa aprobación del jefe de Gobierno, para efectos de coordinarse en la prestación del servicio de seguridad pública.

Artículo 24.- De manera extraordinaria el mando de la Policía Delegacional quedará a cargo del jefe de Gobierno, por sí o a través de la persona que este designe cuando exista una situación que afecte, incida o se presuma puede afectar o incidir en dos o más Delegaciones o cuando lo solicite de manera expresa un jefe delegacional.

Artículo 25. El jefe delegacional será responsable del manejo y administración de los recursos humanos, materiales y financieros que tengan asignados para la prestación de los servicios de seguridad pública en la demarcación respectiva, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

## **Capítulo V**

### **De los Auxiliares de Seguridad Pública y Prestadores del Servicio de Seguridad Privada**

Artículo 26. Corresponde al Distrito Federal la normatividad y control de los servicios privados de seguridad.

Artículo 27.- Las personas físicas o morales, prestadores de los servicios de seguridad privada y todos aquellos que realicen funciones y servicios relacionados con la seguridad pública, son auxiliares de las instituciones que brinden este servicio y por lo tanto quedan sujetos a los principios de actuación previstos en esta la Ley que en su caso correspondan, en los términos y modalidades que el reglamento especifique.

Artículo 28.- Para los efectos de esta ley, las personas a que se refiere el artículo anterior constituyen dos categorías generales: los auxiliares de instituciones públicas y los prestadores del servicio privados de seguridad. Los auxiliares de instituciones públicas son los custodios de los centros de readaptación social y de menores infractores así como los servidores públicos de protección civil.

Por prestadores del servicio de seguridad privada se entenderá a:

- I. Las personas físicas o morales legalmente constituidas cuyo objeto sea la prestación de servicios de seguridad, ya sea para la guarda o custodia de establecimientos, negociaciones, estacionamientos, industrias o para la transportación de valores; quedan también asimiladas a este grupo las personas físicas que presten el servicio de seguridad por conducto de terceros empleados a su cargo;
- II. Las personas físicas o morales que por sus necesidades establezcan seguridad interna en sus instalaciones o para sus funcionarios, sujetos a una relación laboral;
- III. Los cuerpos de seguridad organizados internamente por instituciones y organizaciones auxiliares de crédito, industrias, establecimientos fabriles, o comerciales para su vigilancia interna, quienes tienen una relación laboral o de prestación de servicios con la unidad económica en la que desempeñen sus funciones;

- IV. Los sistemas de seguridad que a su costa organicen los habitantes de colonias, fraccionamientos y zonas residenciales de áreas urbanas para ejercer, en cualquier horario la función única y exclusiva de resguardar las casas-habitación ubicadas en las áreas que previamente se señalen;
- V. Los custodios de personas que presten servicios de seguridad personal a costa de quienes reciben tal servicio;
- VI. Los vigilantes individuales que en forma independiente desempeñan la función de vigilancia en casas habitación;
- VII. Las personas físicas o morales que presten los servicios de seguridad y custodia de vehículos y bienes en todas sus modalidades;
- VIII. Las personas físicas o morales que presten los servicios de sistemas de alarmas, cerrajerías y protección en todas sus modalidades; y
- IX. En general toda persona física o moral de derecho privado, que en virtud de sus funciones, realice actividades relacionadas con la seguridad.

Artículo 29.- Los elementos de instituciones públicas que son auxiliares de la seguridad pública registrarán su actuación por sus reglamentos y demás disposiciones respectivas.

Artículo 30.- Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares, personas físicas o morales que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado, o servicios de sistemas de alarmas; deberán obtener la autorización y el registro de la Secretaría de Gobierno para prestar sus servicios.

Artículo 31.- Las personas físicas o morales interesadas en prestar el servicio de seguridad privada, deberán sujetarse a los siguientes lineamientos:

- I. Sólo podrán prestar este servicio las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que hayan obtenido el registro y la autorización correspondiente ante la

Secretaría de Gobierno. Toda solicitud de registro se hará del conocimiento de la unidad administrativa federal competente en materia de protección ciudadana, para que formule las observaciones que estime pertinentes.

II. Queda estrictamente prohibido la realización de funciones que constitucional o legalmente sean competencia exclusiva de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas.

III. Cuando en el desempeño de sus labores conocieren de hechos que presumiblemente sean constitutivos de delito o tengan acceso u obtengan pruebas que acrediten la presunta responsabilidad penal de un individuo, inmediatamente lo harán del conocimiento del Ministerio Público;

IV. Queda prohibido usar en su denominación, razón social o nombre, en su papelería, identificaciones, documentación y demás bienes de la negociación, las palabras "policía", "agente", "investigador" o cualquier otra que derive de las anteriores o que pueda dar a entender una relación con autoridades o con los cuerpos de seguridad pública. El término "seguridad" sólo podrá utilizarse acompañado del adjetivo "privada";

V. En sus documentos, insignias e identificaciones no podrán usar emblemas oficiales ni el escudo o los colores nacionales, tampoco podrán utilizar escudos o banderas oficiales de otros países. Queda prohibido el uso de todo tipo de placas metálicas de identidad;

VI. Sólo podrán utilizar uniformes, insignias, divisas o equipos distintos de los que reglamentariamente corresponde usar a los cuerpos de seguridad pública o a las fuerzas armadas, de forma tal que a simple vista no exista la posibilidad de confusión, mismas que invariablemente tendrán que ser autorizadas por la Procuraduría.

VII. Las personas que intervengan en la prestación de los servicios privados de seguridad deberán cumplir con los requisitos de selección, capacitación y adiestramiento que al efecto señale el ordenamiento respectivo: se

exceptúan de lo dispuesto en esta fracción aquellas personas que desempeñen funciones de carácter estrictamente administrativo o ajenas a los servicios privados de seguridad;

VIII. Llevarán un registro de su personal, debidamente autorizado por la Secretaría de Gobierno. Todas las altas y bajas de personal deberán notificarse mensualmente a dicha dependencia. Las altas que se pretendan realizar deberán consultarse a la unidad administrativa federal competente a efecto de que formule las observaciones que estime pertinentes;

IX. Deberán cumplir todas y cada una de las obligaciones que les imponga el reglamento y la autorización correspondiente; y

X. Responderán de los daños y perjuicios que cause su personal al prestar los servicios.

En caso de incumplir con lo establecido en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VIII de este artículo, podrán ser sancionadas en los términos que establezca el Código Penal para el Distrito Federal, sin perjuicio de otras responsabilidades en que pudieran incurrir.

Artículo 32.- Ningún elemento en activo de los cuerpos de seguridad pública, ya sean de la Federación, del Distrito Federal, de los estados o municipios, podrá ser socio o propietario por sí o por interpósita persona de una empresa que preste servicios privados de seguridad, siendo causal de negar o cancelar la autorización respectiva.

Artículo 33.- Las delegaciones podrán autorizar que en las colonias o barrios, se establezca un sistema auxiliar de vigilancia a cargo de los propios vecinos, el cual estará bajo el mando directo del titular de la seguridad pública delegacional, sin contravenir al marco jurídico vigente y a la presente Ley, considerando los usos y costumbres en los lugares en donde apliquen.

Artículo 34.- Los integrantes de los sistemas auxiliares de vigilancia señalados en el artículo anterior, no formarán parte de los cuerpos de seguridad pública,

además de que no podrán desempeñar funciones reservadas a la Policía Metropolitana o Delegacional, ni existirá vínculo profesional o de naturaleza similar con los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, y no podrán portar armas de ningún tipo.

Deberán estar inscritos en el Registro del Personal de Seguridad Pública del Distrito Federal y en el Registro Nacional de Servicios Policiales. De igual forma no usarán vehículos o vestimenta que provoque confusión con los uniformes y distintivos reglamentarios de los cuerpos de seguridad pública.

Artículo 35.- Las empresas de seguridad privada serán responsables de la relación laboral que exista con los trabajadores que contraten, de conformidad con las disposiciones legales en materia laboral.

Artículo 36.- Para todo lo relativo a la integración, registro y funcionamiento de los cuerpos auxiliares de seguridad pública y prestadores de servicio de seguridad privada, se estará a lo dispuesto en el reglamento respectivo.

Artículo 37. Corresponde a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal:

I.- Autorizar el funcionamiento de las empresas que presten servicios privados de seguridad y llevar su registro;

II.- Evaluar, por conducto de la unidad administrativa correspondiente y previo pago de los derechos respectivos, el funcionamiento de los servicios privados de seguridad;

III.- Fijar los requisitos de forma para obtener la autorización e inscripción en el registro;

IV.- Supervisar permanentemente al personal, los programas de profesionalización, el equipo y la operación de las empresas que presten servicios privados de seguridad. Para ello, estas tendrán la obligación de

proporcionar la información que se les solicite y la Procuraduría podrá realizar las visitas de inspección que estime necesarias;

V.- Sancionar conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de este ordenamiento, a las empresas de seguridad privada, cuando dejen de cumplir con los requisitos establecidos en esta ley o en otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 38.- Los casos, condiciones requisitos y lugares, para la portación de armas por parte de quienes presten sus servicios en las empresas a que se refiere el presente título, se ajustarán a lo dispuesto por la ley federal de la materia.

Artículo 39.- Los servicios privados de seguridad diseñarán e instrumentarán un programa permanente de capacitación y adiestramiento de su personal. Dicho programa deberá presentarse para su aprobación a la Procuraduría, la cual podrá revisarlo periódicamente.

Artículo 40. El incumplimiento, por parte de los prestadores del servicio de seguridad privada, a las obligaciones establecidas en esta ley y demás disposiciones aplicables, dará lugar a las siguientes sanciones:

- I. Amonestación, con difusión Pública de la misma;
- II. Multa de hasta cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;
- III. Suspensión temporal del registro hasta que se corrija el incumplimiento, con difusión pública de dicha suspensión;
- IV. Cancelación del registro con difusión pública de la misma. En este ultimo caso, la Procuraduría notificara la cancelación a las autoridades correspondientes a efecto de que realicen, en los términos de sus competencias, los actos que legalmente procedan.

Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones legales.

Artículo 41.- Las actividades encaminadas a proporcionar seguridad y protección a las instituciones de crédito deberán ajustarse, además de lo dispuesto en la presente ley, a la legislación bancaria y reglamentos vigentes.

Artículo 42. La Procuraduría podrá solicitar a la Secretaría el auxilio necesario para la supervisión de las empresas de seguridad privada.

Artículo 43.- La Procuraduría aportará a la Coordinación General Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, la información relativa al registro del personal y equipo de los auxiliares de seguridad pública a que se refiere el artículo 27 de la presente Ley, y en general proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia que aporte datos relevantes para una mejor coordinación en materia de seguridad pública.

## **Capítulo VI**

### **De la Competencia**

Artículo 44.- El jefe de Gobierno del Distrito Federal en el ámbito de su competencia deberá salvaguardar la seguridad de las personas, sus bienes y derechos, así como mantener la paz, la tranquilidad y el orden público en el Distrito Federal, por conducto de las dependencias que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública deban ejercer esa atribución.

Artículo 45.- Competen al Titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, además de las funciones que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y las específicas de esta ley.

La Secretaría de Seguridad Pública aplicará las normas a que se sujeta el uso de insignias y divisas, uniformes y equipos reglamentarios de las corporaciones a su mando.

Los titulares de los cuerpos de seguridad pública respetarán las normas que sobre el uso de las insignias, divisas, uniformes y equipos, se establezcan en los acuerdos sobre la materia.

Artículo 46.- Los delegaciones acordes con los lineamientos y políticas generales, tienen competencia para:

I. Formular, conducir y evaluar las políticas de seguridad pública delegacional;

II. Sancionar las acciones relativas a la seguridad pública y aquellas que no siendo tipificadas como delitos alteren el orden público o atenten las disposiciones de policía y gobierno; y

III. Fomentar la aplicación de las tecnologías avanzadas, equipos y procesos que hagan eficiente la actividad de sus corporaciones, la integridad de sus elementos, las comunicaciones, y la atención a la ciudadanía, acorde a sus capacidades presupuestales, con pleno respeto a los derechos humanos.

Artículo 47.- A la Policía Bancaria e Industrial y Auxiliar le competen las facultades que determine la presente Ley, así como el reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública; además podrá prestar servicios de seguridad a las personas físicas o morales que lo soliciten mediante el pago de los derechos correspondientes. Los ingresos que se generen por este concepto deberán ser los establecidos en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y enterarse a la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 48.- La Policía Preventiva tendrán competencia para:

I. Prevenir y evitar la comisión de delitos y demás actos contrarios a la seguridad e integridad de las personas y su patrimonio;

II. Investigar elementos generales criminógenos que permita llevar a cabo acciones preventivas;

III. Mantener el orden y la tranquilidad en los lugares públicos en coordinación con otros cuerpos de seguridad pública;

- IV. Auxiliar a las autoridades del Distrito Federal para que en el ámbito de su competencia se dé cumplimiento a las leyes y reglamentos de la materia;
- V. Preservar el lugar de los hechos donde se cometa una infracción a las leyes, en tanto quede bajo la responsabilidad de la autoridad competente;
- VI. Colaborar en las labores preventivas y de auxilio en los casos de desastres naturales, o los causados por la actividad humana;
- VII. Prestar apoyo a los poderes federales en el cumplimiento de sus funciones;
- VIII. Intervenir en caso de delito flagrante, a efecto de perseguir, detener y presentar al presunto responsable ante el Ministerio Público; y
- IX. Las demás que establezcan otros ordenamientos legales.

La Policía de Vialidad tendrá, de manera específica, atribución para coordinarse con autoridades del Federales, del Distrito Federal, delegacionales, estatales o municipales, en la organización, regulación y vigilancia de los sistemas de vialidad y tránsito en la delegación, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; y planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de las actividades operativas para el auxilio vial de acuerdo al ámbito territorial de su competencia.

## **Capítulo VII**

### **De la Designación y Remoción de los Titulares de Seguridad Pública**

Artículo 49.- Es facultad del jefe de Gobierno del Distrito Federal designar y remover al titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, conforme a lo que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 50.- En las delegaciones, será facultad del jefe delegacional designar y remover a los titulares de los cuerpos de seguridad pública, conforme lo marquen las disposiciones aplicables.

Artículo 51.- El secretario de Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, además de reunir los requisitos que marca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, deberá satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Tener amplio conocimiento en el ámbito de seguridad pública;
- II. Poseer el grado mínimo de escolaridad de licenciatura, contando con título y cédula profesional expedidos por las autoridades correspondientes, o estudios superiores en materia de seguridad pública;
- III. Contar con una carrera policial con méritos reconocidos en el desempeño de ésta;
- IV. No ser ministro de culto religioso;
- V. No haber sido destituido o inhabilitado de alguna corporación e institución de seguridad pública, contraloría o autoridad competente, federal, estatal o municipal para ocupar un cargo de ésta naturaleza; y
- VI. No haber sido condenado por la comisión de delito doloso castigado con pena privativa de libertad superior a un año, en cualquier Estado de la República.
- VII. Estará sujeto a la consulta a que hace referencia el artículo 30 de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad.

El titular no desempeñará, simultáneamente, otro cargo, empleo o comisión en el ámbito federal, estatal o municipal, aunque sea sin goce de sueldo, excepto empleos y comisiones de educación y beneficencia pública.

Cualquier otro cargo que tenga en el ámbito de la seguridad pública será exclusivamente honorario.

Tampoco podrá poseer por sí o por interpósita persona acciones o cualquier tipo de derecho en empresas o servicios auxiliares de seguridad pública.

Artículo 52.- El titular de seguridad pública de cada una de las delegaciones, deberá reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento;
- II. Ser mayor de veinticinco años;
- III. Tener amplio conocimiento en el ámbito de seguridad pública;
- IV. Poseer el grado mínimo de escolaridad de preparatoria;
- V. Contar con una carrera policial con méritos reconocidos en el desempeño de ésta;
- VI. No usar ni consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares y no ser adictos a las bebidas alcohólicas;
- VII. Contar, por lo menos, con cinco años de residencia en la demarcación territorial en que ejerza el cargo o diez años en el Distrito Federal;
- VIII. No ser ministro de culto religioso;
- IX. No estar suspendido o haber sido destituido o inhabilitado en algún cuerpo de seguridad pública, contraloría o autoridad competente, federal, estatal o municipal para ocupar un cargo de esta naturaleza; y
- X. No haber sido condenado por la comisión de delito doloso castigado con pena privativa de libertad superior a un año en el Distrito Federal o en cualquier Estado de la República.

El titular no desempeñará, simultáneamente, otra encomienda en el ámbito federal, estatal o municipal, aunque sea sin goce de sueldo, excepto empleos y comisiones de educación y beneficencia pública.

Cualquier otro cargo que tenga en el ámbito de la seguridad pública será exclusivamente honorario.

No podrá poseer por sí o por interpósita persona acciones o cualquier tipo de derecho en empresas o servicios auxiliares de seguridad pública.

## **Título Tercero**

### **De la Prevención y las Labores Sustantivas de Seguridad Pública**

#### **Capítulo I**

##### **De la Prevención Primaria**

Artículo 53.- Las instituciones de seguridad pública tienen como misión primordial la prevención del delito; de manera primaria, mediante intervenciones frente a los factores que generan las conductas antisociales, y de manera secundaria mediante las tareas de producción de información criminal, vigilancia, reacción inmediata y detenciones en flagrancia.

Artículo 54.- Por prevención primaria se entiende el conjunto de acciones no coercitivas y con visión de largo plazo que desarrolla el Distrito Federal, con participación de la sociedad, para actuar sobre los factores que generan o favorecen las conductas antisociales, a fin de impedir su ocurrencia.

Artículo 55.- Las acciones fundamentales de prevención primaria que se desarrollaran en el Distrito Federal son:

- I. La promoción de valores sociales y cívicos que induzcan a los individuos al respeto de la legalidad y de los derechos humanos;
- II. El tratamiento de las adicciones;
- III. El tratamiento de la violencia doméstica;
- IV. El fomento de las intervenciones multidisciplinarias, entre otras, las de índole cultural, de educación, deportivas, médicas y laborales, ante los grupos de riesgo o mayor propensión hacia las conductas antisociales; y
- V. El apoyo a los esfuerzos colectivos e individuales de autoprotección.

Artículo 56.- En los programas o subprogramas se incluirán objetivos, metas y estrategias sobre estos tipos fundamentales de prevención primaria. El presupuesto de egresos considerará los recursos necesarios para la realización de estas actividades.

Artículo 57.- Las actividades de prevención primaria a desarrollar requerirán de la participación multidisciplinaria de autoridades de diferentes niveles de gobierno, organizaciones civiles, instituciones educativas y especialistas, bajo la coordinación de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Artículo 58.- Cada tres meses, cuando menos, los Consejos Metropolitanos y Delegacionales, rendirán informes públicos sobre el avance de los programas de prevención primaria, conforme a una evaluación científica de los mismos.

## **Capítulo II**

### **De la Información para la Prevención**

Artículo 59.- La policía preventiva desarrollará labores de recolección, recepción, procesamiento, análisis, interpretación y difusión de información que permitan la planeación de la vigilancia y de los operativos para inhibir o detener a presuntos responsables de la comisión de conductas antisociales en flagrancia, debiendo hacer del conocimiento del Ministerio Público hechos que pudieran ser constitutivos de delito y que el representante social deba perseguir de oficio.

Artículo 60.- En las actividades de prevención del delito y para la obtención de información, la policía preventiva podrá valerse de la recepción de denuncias anónimas, disponiendo acciones para su publicidad y promoción.

Artículo 61.- Para los fines anteriores, las instituciones de seguridad pública podrán instalar y operar en lugares públicos, así como en vehículos oficiales debidamente identificados, cámaras de circuito cerrado de televisión con propósitos de vigilancia y control de tránsito.

Conforme a lo que disponga el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, dichos registros tendrán validez en el proceso penal o bien para acreditar faltas de tránsito y justicia cívica previstas en la legislación aplicable.

### **Capítulo III**

#### **De la Vigilancia y el Patrullaje**

Artículo 62.- Para disuadir la incidencia de delitos o en su caso reaccionar en forma expedita ante ilícitos en proceso o recién consumados, la policía preventiva realizará servicios de vigilancia fija o móvil.

Se entiende por vigilancia toda actividad de atención y cuidado para brindar protección a las personas para salvaguardar su integridad y patrimonio y preservar el orden y la paz públicos; la vigilancia fija se realizará en zonas determinadas que por su índice delictivo lo requieran, a fin de evitar la comisión de delitos o realizar detenciones en casos de comisión flagrante de delito; la vigilancia móvil consistirá en acciones de vigilancia permanente de caminos, avenidas, calles, plazas, parques, jardines y demás espacios públicos.

En todo momento los integrantes de los cuerpos de seguridad pública respetarán los derechos humanos y ajustarán su comportamiento a lo dispuesto por la Constitución General de la República, el Estatuto de Gobierno, los tratados internacionales y las leyes, reglamentos y manuales de procedimientos y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 63.- En las labores diarias de vigilancia se buscará una distribución racional de la fuerza policial y que los elementos asignados puedan cubrir áreas en forma adecuada y eficiente, que enfoquen las necesidades específicas que cada área asignada plantea, que desarrollen una capacidad de reacción expedita y mantengan una relación cercana con los habitantes de modo que les inspiren confianza y puedan reconocer las preocupaciones de los mismos, además de propiciar su colaboración.

Artículo 64.- La policía preventiva podrá implementar operativos de vigilancia para detener en flagrancia a presuntos responsables de la comisión de delitos mediante el uso de los medios idóneos para tal fin, con estricto apego a la legalidad, respeto a los derechos humanos y mediante controles rigurosos que impidan todo abuso o desviación.

Artículo 65.- La policía preventiva establecerá y operará un servicio de atención de emergencias, denuncias y quejas, que en el caso de la comunicación vía telefónica tendrá un mismo número para todo el territorio de la ciudad, que estará intercomunicado con el Servicio Metropolitano de Asistencia Telefónica que implementará el gobierno de la ciudad.

Los llamados de emergencia serán transmitidos en forma inmediata a las unidades operativas respectivas. Las informaciones que no se refieran a delitos o infracciones en proceso o recién consumados se canalizarán a la dependencia que corresponda.

Se mantendrá un registro de grabación de toda comunicación recibida y emitida por la unidad responsable de la atención de emergencias, denuncias y quejas y se dará puntual seguimiento a la respuesta que las mismas merecieron.

El centro de atención será responsable de informar a los denunciantes o quejosos sobre los resultados de sus llamados de emergencia, denuncias o quejas.

## **Capítulo IV**

### **De las Faltas a la Justicia Cívica y Reglas de Tránsito**

Artículo 66.- La prevención y sanción de las infracciones en materia de justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno constituirán una alta prioridad de la policía delegacional, por ser medio de prevención del delito y por su efecto en la convivencia pacífica y en la calidad de vida de las personas.

Las autoridades delegacionales aplicarán las sanciones establecidas en la ley respectiva de justicia cívica por la comisión de acciones u omisiones que alteren el orden público, logrando preservar el respeto y la integridad de las personas, de sus derechos y libertades, el correcto funcionamiento de los servicios públicos, la conservación del medio ambiente y el respeto al uso y destino de los bienes del dominio público, propiciando la participación vecinal para el desarrollo de una cultura cívica tendiente a lograr la convivencia armónica y pacífica.

Sin menoscabo de lo establecido en las leyes de justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los elementos de la policía preventiva delegacional actuarán de inmediato para impedir la comisión de conductas antisociales levantando infracciones de actos sancionados por la normatividad. El incumplimiento reiterado de esta obligación es causal de remoción.

## **Título Cuarto**

### **De la Planeación**

#### **Capítulo I**

#### **Del Programa de Seguridad Pública**

Artículo 67.- El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal es el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los cuerpos de seguridad pública en el corto, mediano y largo plano, el cual tiene como propósito:

- I. Formalizar ante la sociedad los compromisos de mejora constante de la seguridad pública y en particular la reducción de los hechos delictivos;
- II. Facilitar la rendición de cuentas y la evaluación del sistema de seguridad pública;
- III. Desarrollar las operaciones de una manera organizada, racional y eficiente; y

IV. Dar un sentido general a cada una de las actividades cotidianas de los elementos de los cuerpos de seguridad pública.

Artículo 68.- El Programa de Seguridad Pública presentará las siguientes características fundamentales:

I. Tendrá carácter prioritario;

II. Será de cumplimiento obligatorio para todos los elementos de los cuerpos de seguridad pública;

III. Dispondrá del presupuesto necesario conforme a lo dispuesto en esta misma Ley;

IV. Considerará un período de aplicación de seis años;

V. Incluirá políticas y acciones que en forma organizada y coherente realizarán las instituciones de seguridad pública en dicho período;

VI. Será revisado cada año;

VII. Considerará los programas precedentes para darles continuidad en su caso, así como las aspiraciones de mejora del servicio de seguridad pública en una perspectiva de largo plazo;

VIII. Incluirá tareas relativas a cada una de las atribuciones y funciones de las instituciones de seguridad pública, consideradas en la presente ley, las leyes orgánicas, reglamentos y manuales de organización; y

IX. Deberá guardar congruencia con Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y con los programas que en su caso adopte el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 69.- El Programa de Seguridad Pública contendrá:

I. Un diagnóstico pormenorizado de la situación de la seguridad pública en el Distrito Federal;

- II. Los objetivos a alcanzar, entendidos como los cambios cualitativos que deberán producirse en el período correspondiente;
- III. Las metas sustantivas a lograr, entendidas como los cambios cuantitativos y cualitativos que deberán producirse en el período, particularmente en materia de reducción de las conductas antisociales y abatimiento de la impunidad y corrupción;
- IV. Las estrategias y líneas de acción para el logro de los objetivos y metas;
- V. Los subprogramas específicos, incluidos los delegacionales, así como aquellos que sean objeto de coordinación con dependencias y organismos de la administración pública federal o con los gobiernos de otras entidades federativas y de los que requieran de concertación con grupos sociales;
- VI. Las metas operativas correspondientes a dichos subprogramas;
- VII. El cronograma que prevea los tiempos para el cumplimiento parcial o total de los objetivos y metas;
- VIII. Las unidades administrativas responsables de la ejecución de cada acción, las de evaluación y control del programa; y
- IX. El proyecto presupuestal estimado para el período.

La descripción de objetivos, metas, estrategias y subprogramas se diferenciará claramente de la redacción de las funciones permanentes y atribuciones que incluyen los reglamentos, manuales y demás instrumentos de organización.

Artículo 70.- El Programa de Seguridad Pública incluirá objetivos y metas de prevención y reducción tanto frente a delitos denunciados como de aquellos que no lo son. Para valorar el cumplimiento de tales objetivos y metas se considerarán los resultados del sistema de encuestas periódicas de victimización que establezca el Consejo de Seguridad Pública.

Artículo 71.- En la formulación del Programa de Seguridad Pública, el gobierno del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Delegaciones se llevarán a cabo foros de consulta previstos en la Ley de Planeación del Distrito Federal y atenderá los lineamientos generales que establezca la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las opiniones de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública conducir el proceso de consulta y redacción del proyecto del Programa.

El Programa de Seguridad Pública se publicará en la Gaceta Oficial y se revisará anualmente.

El Consejo de Seguridad Pública a través de su Coordinación General Ejecutiva, la Secretaría de Seguridad Pública y los jefes delegacionales darán amplia difusión al programa, enfatizando la forma en que la población puede participar en el cumplimiento del mismo.

Artículo 72.- Las instituciones de seguridad pública elaborarán con base en el Programa de Seguridad Pública la aplicación de Programas Operativos Anuales, con características similares a las del primero.

Artículo 73.- Una vez publicados los Programas, la instancia jerárquica superior hará del conocimiento de la jerárquica inferior, cuáles son los objetivos y metas específicas a alcanzar, hasta que cada elemento tenga asignadas las que les corresponden. De este hecho darán acuse de recibo los elementos de la instancia jerárquica inferior sobre los objetivos y metas que les han sido notificadas y de ese modo asumirán el solemne compromiso de su cumplimiento.

Artículo 74.- El incumplimiento reiterado de las metas programáticas parciales o finales, será causal de responsabilidad para los integrantes de los cuerpos de seguridad pública en todos sus niveles jerárquicos.

## **Capítulo II**

### **De los Programas Delegacionales**

Artículo 75.- Los jefes delegacionales deberán elaborar el Programa Delegacional de Seguridad Pública de su respectiva circunscripción territorial, para lo cual seguirán los lineamientos establecidos en los artículos anteriores.

Dichos programas buscarán ser congruentes con las políticas, planes y programas del Gobierno del Distrito Federal en materia de desarrollo y seguridad pública, los cuales deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Artículo 76.- De igual manera, el Programa Delegacional de Seguridad Pública de cada delegación deberá tomar en cuenta la participación ciudadana, tanto de particulares como de organizaciones, asociaciones, agrupaciones civiles y los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, a razón de implementar y complementar tal programa.

## **Capítulo III**

### **De la Evaluación**

Artículo 77.- Los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en todos sus niveles jerárquicos, y las unidades de adscripción serán sujetos de evaluación permanente, con el propósito de aplicar en forma expedita las medidas de refuerzo, ajuste y disciplina que sean necesarias.

La oficina de evaluación, que dependerá del coordinador general ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública o del Consejo Delegacional de Seguridad Pública respectivo, elaborará y actualizará permanentemente los registros sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas programáticas de cada unidad de adscripción y de su responsable. Estos registros se añadirán a la hoja de servicio.

La oficina de evaluación utilizará una metodología, índices de gestión y unidades de medición uniformes, para lo cual requerirá la información necesaria a los mandos de las unidades de adscripción.

Artículo 78.- La oficina de evaluación rendirá informes periódicos al pleno de los Consejos Seguridad Pública, según sea el caso, y se harán del conocimiento del respectivo Titular de Seguridad Pública, el cual podrá hacer, si así lo considera pertinente, la difusión a los diferentes niveles jerárquicos y mandos responsables de cada unidad de adscripción.

Los informes de evaluación serán utilizados en las reuniones periódicas de los mandos con sus subordinados.

Artículo 79.- La unidad de evaluación propondrá al Titular de Seguridad Pública las correcciones necesarias y las propuestas de revisión anual y ajuste al programa general y los subprogramas de la institución.

Por lo menos cada dos meses, se difundirá al público un informe detallado sobre el desempeño de las unidades de adscripción.

## **Capítulo IV**

### **Del Financiamiento de la Seguridad Pública**

Artículo 80.- El presupuesto para el Sistema Integral de Seguridad Pública del Distrito Federal, tendrá carácter prioritario.

Para la determinación del presupuesto anual se considerará un proyecto presupuestal sexenal, en el cual se precisen los gastos previstos para cada año y si se requerirán inversiones adicionales, así como su cuantía. Este proyecto presupuestal se añadirá al Programa de Seguridad Pública.

El presupuesto destinado al rubro de Seguridad Pública establecido en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, no podrá ser inferior, en términos

reales, al del año fiscal anterior, este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto del Distrito Federal en los criterios generales de política económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos que al efecto autoricen el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa al Gobierno del Distrito Federal.

## **Título Quinto**

### **Derechos y Obligaciones de los Elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública**

#### **Capítulo I**

#### **Derechos de los Elementos de los Cuerpos e Instituciones de Seguridad Pública**

Artículo 81.- Los elementos de los cuerpos de seguridad pública, tendrán los siguientes derechos:

- I. Que en los presupuestos asignados a las instituciones de seguridad pública, se considere una remuneración digna y suficiente para satisfacer sus necesidades esenciales. El pago de dicha remuneración se efectuará en el lugar donde se presta el servicio mediante cheque nominativo, moneda de curso legal o depósito en cuenta bancaria a favor del elemento y en plazos no mayores de quince días, conforme al calendario de pagos dispuesto por las mismas corporaciones;
- II. Recibir el uniforme y equipo reglamentario de acuerdo a los calendarios de suministros de cada o corporación o institución de seguridad pública, sin costo alguno;
- III. Tener el descanso adecuado en la medida de las posibilidades y necesidades del servicio;
- IV. Recibir oportuna atención médica sin costo alguno para los elementos, en la institución pública o privada más cercana al lugar de los hechos cuando sean lesionados en el cumplimiento de su deber; dichas erogaciones serán a cargo de su corporación;

V. Gozar de un trato digno y decoroso y de absoluto respeto a sus derechos humanos por parte de sus superiores jerárquicos;

VI. Recibir el respeto y la atención de la comunidad a la que sirven;

VII. Obtener la capacitación y adiestramiento necesarios para desarrollar la carrera policial;

VIII. Participar en los concursos de promoción o someterse a evaluación curricular para ascender a la jerarquía inmediata superior;

IX. Ser sujeto de condecoraciones y estímulos cuando su conducta y desempeño así lo ameriten;

X. Gozar de las garantías de audiencia y de defensa cuando se es sujeto a investigación o procedimiento por parte de la Unidad de Asuntos Internos o el Consejo de Honor y Justicia, respectivamente;

XI. Ser asesorados y defendidos jurídicamente por la Secretaría de Seguridad Pública o la delegación, según sea el caso, en forma gratuita, en el supuesto de que por motivos del servicio sean sujetos de algún procedimiento que tenga por objeto fincarles responsabilidad penal o civil; y

XII. Las demás que garantizan las leyes.

No será causa de destitución de ningún elemento el cambio de los mandos de los cuerpos de seguridad pública.

Artículo 82.- De igual manera los elementos de los cuerpos de seguridad pública, tendrán derecho a diversas prestaciones por razón de su servicio, con cargo al presupuesto de las instituciones o corporaciones, como son:

I. Ser inscrito en el Instituto Mexicano del Seguro Social o en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con los beneficios que establecen sus leyes respectivas, sobre la base de los convenios que celebren las corporaciones e instituciones de seguridad pública del Distrito Federal o las

delegaciones con esas instituciones de seguridad social, siendo solidario para con las delegaciones para cumplir con esta prestación el Gobierno de Distrito Federal y la Federación en la medida que establezcan los convenios que se celebren en el marco de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

II. El pago anual de la cantidad que resulte de noventa días de su remuneración normal como aguinaldo, o su parte proporcional para quienes no tengan un año de servicio cumplido; los que se entregarán proporcionalmente en dos partes a más tardar los días quince de diciembre y quince de enero respectivos;

III. En la medida que lo permita su servicio gozarán de dos periodos de vacaciones por año, con goce de su retribución normal y sobre la base de que cada período constará de diez días hábiles; la imposibilidad material del cumplimiento de este descanso por razones del servicio no generará ningún otro derecho adicional, pero al cesar la causa que impidió el goce del descanso, este será otorgado al elemento;

IV. El pago de una indemnización correspondiente al monto de tres meses de la retribución que recibe, en caso de baja o remoción de su cargo, cuando sea esta sin responsabilidad para el elemento, excluyendo la posibilidad de reinstalación o cualquier otra acción análoga;

V. El pago de una remuneración mensual, cuando en cumplimiento de sus funciones, se le cause incapacidad total o parcial en las mismas condiciones que determine para sus trabajadores, el Gobierno del Distrito Federal; y

VI. El pago de una remuneración mensual a favor de sus beneficiarios, cuando en cumplimiento de sus funciones fallezcan, en condiciones similares que el Gobierno del Distrito Federal determine para sus trabajadores.

## **Capítulo II**

### **Obligaciones de los Elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública**

Artículo 83.- Los elementos de los cuerpos de seguridad pública están obligados a cumplir los siguientes principios de actuación y deberes:

I. Respetar en forma estricta el orden jurídico, la dignidad de las personas y los derechos humanos;

II. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de toda arbitrariedad y de limitar, indebidamente, las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la población;

III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

IV. Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito;

V. Cumplir los objetivos y metas programáticas que le corresponden de acuerdo a su responsabilidad específica;

VI. Someterse a los exámenes y pruebas que se le ordenen para verificar si cumplen con los requisitos de permanencia;

VII. Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia, en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;

VIII. Observar las normas de disciplina y orden que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas, así como los manuales de procedimientos de cada una de las corporaciones e instituciones de seguridad pública;

IX. Guardar la reserva y confidencialidad necesarias respecto de las órdenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que por precepto legal se les imponga actuar de otra manera. Lo anterior, sin perjuicio de informar al titular de la dependencia el contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tengan presunción fundada de ilegalidad;

X. No ejecutar ni tolerar en su caso, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aún cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra. En caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente. Su inobservancia será sancionada en los términos de las leyes de la materia.

XI. Procurar la prevención de las conductas antisociales antes que su persecución;

XII. Actuar contra toda falta a la ley, en el entendido de que la tolerancia a las faltas menores favorece la comisión de las mayores, además de ser perniciosa en sí misma;

XIII. Observar un trato digno y decoroso con sus subordinados y ser ejemplo de honradez, disciplina, honor, lealtad a las instituciones y fiel observante de la legalidad;

XIV. Tratar a todo ser humano y a las víctimas del delito con respeto a su dignidad de persona humana;

XV. Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas, éstas sólo podrán usarse cuando sea estrictamente necesario, de acuerdo al grado de peligrosidad y en la medida que lo requiera para salvaguardar

su integridad física o su vida o la de sus compañeros, y atendiendo al hecho específico;

XVI. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

XVII. Poner inmediatamente a disposición de la autoridad competente a quien sea aprehendido en flagrancia en la comisión de un delito o de alguna falta administrativa;

XVIII. Prestar el auxilio a quienes están amenazados de un peligro personal o hayan sido víctimas de un delito y, en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia;

XIX. Atender las llamadas de auxilio de la ciudadanía identificando, registrando y reportándolos inmediatamente al centro de radio comunicación;

XX. Utilizar los uniformes, insignias, identificaciones reglamentarias visibles, equipo y vehículos a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, en caso de negligencia deberán cubrir el monto del daño o pérdida causado, salvo que esto ocurra por causa justificada;

XXI. Asistir a los cursos de formación y actualización policial que impartan los institutos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;

XXII. Actuar en el marco de las obligaciones que le impone la presente Ley y las demás aplicables en la materia; y

XXIII. No dejar de aplicar lo establecido en los ordenamientos de justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno.

Artículo 84.- Los elementos de los cuerpos de seguridad pública, durante su encargo, tienen prohibido:

I. Realizar cualquier conducta, dentro y fuera del servicio que interrumpa o tienda a interrumpir el desempeño eficiente y oportuno de la función a su cargo;

II. Portar y utilizar uniforme, equipo, armas y vehículos de uso oficial fuera de sus horas de servicio;

III. Revelar la información que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;

IV. Rendir informes falsos a sus superiores respecto de los servicios o comisiones que les fueren encomendados;

V. Valerse de su investidura para cometer cualquier acto que no sea de su competencia;

VI. Incitar en cualquier forma, a la comisión de delitos o faltas administrativas;

VII. Cometer cualquier acto de indisciplina o abuso de autoridad en el servicio o fuera de él;

VIII. Emitir o cumplir órdenes cuya ejecución constituya un delito; ante esta circunstancia el elemento que reciba la orden lo comunicará inmediatamente al Consejo de Honor y Justicia correspondiente, quien atendiendo a las circunstancias podrá relevar al elemento hasta que se realice la investigación correspondiente;

IX. Permitir la participación de personas que se ostenten como policías sin serlo, en actividades que deban ser desempeñadas por miembros de la corporación o institución;

X. Cobrar multas o retener para sí, los objetos recogidos a los infractores de la ley;

XI. Dejar en libertad a los presuntos responsables de la comisión de alguna conducta antisocial sin la orden respectiva y por escrito de autoridad competente;

XII. Solicitar o recibir de manera directa o a través de persona distinta, regalos o dádivas de cualquier especie, así como aceptar ofrecimiento o promesa, por acciones u omisiones del servicio;

XIII. Cometer, en general, cualquier acto de corrupción;

XIV. Presentarse o desempeñar su servicio o comisión bajo los efectos de alguna droga o bebidas alcohólicas;

XV. Presentarse uniformado en casas de prostitución o centros de vicio y otros análogos a los anteriores, sin justificación en razón del servicio;

XVI. Realizar colecta de fondos o rifas para beneficio personal;

XVII. Utilizar en forma negligente o indebida, dañar, vender o cambiar el armamento, equipo y uniforme que se le proporcione para la prestación del servicio, los uniformes que sean dados de baja, será bajo la responsabilidad del elemento que los recibió, su inmediata destrucción;

XVIII. Utilizar vehículos sin placas, recuperados y aquellos cuya estancia sea ilegal en el país que hubieren sido asegurados con motivo de la investigación de delitos o de la comisión de faltas administrativas;

XIX. En general, hacer uso de los equipos, vehículos y bienes propiedad del Gobierno del Distrito Federal o de las delegaciones para uso personal; y

XX. Las demás que señalen otros ordenamientos legales.

### **Capítulo III**

#### **De las Obligaciones de los Cuerpos de Seguridad Pública**

Artículo 85.- Son obligaciones de los titulares de los cuerpos de seguridad pública:

- I. Inscribir a sus elementos y equipo en el registro local y nacional de seguridad pública a los que comunicarán mensualmente los movimientos y sanciones, incluyendo la causa que motive estos movimientos, para el control e identificación de sus integrantes;
- II. Proporcionar a sus elementos el acceso a los servicios y prestaciones que proporcionan el Instituto Mexicano del Seguro Social ó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- III. Solicitar a los elementos, inmediatamente que causen baja del servicio, el arma, credencial, equipo, uniforme y divisa, que le hayan asignado para el desempeño del cargo;
- IV. Aplicar las medidas conducentes para mantener el orden y la disciplina de los elementos, conforme a esta ley y a la reglamentación respectiva;
- V. Ordenar, de acuerdo a la disponibilidad de plazas, se admita y se dé de alta a los cuerpos de seguridad pública exclusivamente a los elementos que cuenten con la certificación de la Comisión Técnica de Selección y Promoción. La inobservancia de esta disposición será causa de responsabilidad del titular de los cuerpos de seguridad pública, por poner en situación de riesgo a la sociedad;
- VI. Capacitar a los elementos en activo a través de la actualización que imparta los institutos de formación policial;
- VII. Promover y permitir la realización de prácticas de servicio de los egresados de los institutos de formación policial en los cuerpos de seguridad pública;
- VIII. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda; y

IX. Las demás que le confieran esta ley y los ordenamientos aplicables.

## **Título Sexto**

### **De la Profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública**

#### **Capítulo I**

##### **De la Formación Policial**

Artículo 86.- La profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, tendrá por objeto, lograr una mejor y más eficaz prestación del servicio así como el desarrollo integral de sus elementos mediante la institucionalización de la carrera policial, ampliando así su capacidad de respuesta a los requerimientos de la sociedad observando los principios y acciones señalados en el artículo 9 de este ordenamiento.

Para los efectos del párrafo anterior, existirá un Programa General de Formación Policial que tendrá como finalidad alcanzar el desarrollo profesional, técnico, científico físico humanístico y cultural de los elementos de los cuerpos de Seguridad Pública, en el marco del respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho.

Artículo 87.- El Programa General de Formación Policial deberá contemplar los siguientes niveles:

I.- Básico;

II.- De actualización;

III.- De especialización técnica o profesional;

IV.- De promoción, y

V.- De mandos

La formación básica es el proceso mediante el cual se capacita a quienes habrán de incorporarse a la carrera policial, con el objeto de que puedan realizar las actividades propias de su función de manera profesional.

La formación de actualización es el proceso mediante el cual los elementos de los cuerpos de seguridad pública, ponen al día, en forma permanente, los conocimientos y habilidades que requieren para el ejercicio de sus funciones.

La formación de especialización técnica tiene por objeto la capacitación del personal para trabajos específicos orientados a la realización de actividades que requieran conocimientos, habilidades y aptitudes en una determinada área del trabajo policial. El Programa determinará también cuales especialidades serán compatibles entre ellas para destinarse a diversas áreas de trabajo.

La formación de especialización profesional permite a los elementos obtener un título o grado académico, a nivel profesional en alguna materia de la carrera policial.

La formación de promoción es el proceso de capacitación que permite a los elementos que aspiren a ascender dentro de la carrera policial, contar con los conocimientos y habilidades propios del nuevo grado.

La formación destinada a la preparación de mandos medios y superiores tendrá por objeto desarrollar integralmente al personal en la administración y organización policiales.

Los programas de formación policial en sus diferentes niveles además de las materias propias de la función policial, tenderán a mantener actualizados en materias legislativas y científicas a los elementos de los cuerpos de seguridad pública. La formación será teórica y práctica.

Artículo 88.- El Colegio Superior de Formación Policial solicitará el registro ante la autoridad competente de sus programas de estudio para obtener el reconocimiento y validez oficiales correspondientes.

Artículo 89.- Es obligación de los elementos de los cuerpos de seguridad pública asistir al Colegio, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización, ante la Secretaria de Educación Pública.

Artículo 90.- El Colegio Superior de Seguridad Pública de conformidad con la Ley que Crea el Colegio Superior de Seguridad Pública del Distrito Federal, prestará el servicio de capacitación a los elementos de las corporaciones e instituciones de seguridad pública, de procuración de justicia, de readaptación social y a petición del Poder Judicial a su personal, así como a los prestadores de servicios de seguridad privada, mediante el pago de los derechos correspondientes por las corporaciones o instituciones respectivas, el cual será un organismo descentralizado con patrimonio y personalidad jurídica propios.

La capacitación que imparta el Colegio se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, haciendo especial énfasis en los procedimientos y estrategias para prevenir y combatir la corrupción.

El Colegio contará con una planta docente seleccionada conforme al procedimiento que determine el Estatuto Orgánico, bajo los principios de idoneidad, capacidad académica, experiencia, honradez y vocación de servicio.

El Colegio podrá prestar el servicio de capacitación a los elementos de los prestadores de servicios de seguridad privada y a los auxiliares, mediante el pago de los derechos correspondientes por las corporaciones o instituciones respectivas.

Artículo 91.- Los titulares de los Cuerpos de Seguridad Pública podrán convenir con instituciones educativas, nacionales o extranjeras, su participación en cualquiera de los niveles de formación.

## **Capítulo II**

### **Del Sistema de Carrera Policial**

Artículo 92.- El Colegio establecerá un sistema de carrera policial conforme al cual se determinarán las jerarquías y niveles que lo componen, los requisitos para acceder a ellos y su forma de acreditación.

Artículo 93.- El Colegio Superior de Formación Policial, seleccionará de entre los aspirantes a formar parte de los cuerpos de seguridad pública, a quienes acrediten los conocimientos y las aptitudes que se requieran. Para ello, los aspirantes deberán someterse a un proceso de evaluación, previa convocatoria, y siempre que cumplan con los siguientes requisitos mínimos de ingreso:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos;
- II. Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral;
- III. Poseer el grado de escolaridad mínimo de preparatoria;
- IV. No tener antecedentes penales ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso;
- V. Tener 18 y contar con el perfil físico, médico, ético y de personalidad necesarios para realizar las actividades policiales;
- VI. No hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- VII. No padecer alcoholismo;
- VIII. Tener acreditado el servicio militar nacional, y
- IX. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado del mismo u otro cuerpo policiaco.

Artículo 94. Los aspirantes que resulten seleccionados cursarán el nivel de formación básica que imparte el Colegio Superior de Formación Policial. Durante el tiempo que dure

dicho curso, gozarán de los apoyos y beneficios necesarios para desarrollar en forma digna y eficiente su preparación.

Los alumnos que hayan abandonado sus estudios injustificadamente o hayan reprobado el curso básico, no podrán reingresar al Instituto de que se trate.

El Programa General de Formación Policial señalará el momento, a partir del cual, el alumno se encuentra capacitado para asumir responsabilidades propias de la actividad policial.

Artículo 95.- El Colegio Superior seleccionará de entre los egresados del curso de formación básica a aquellos que de acuerdo a una evaluación objetiva, cumplan con los requisitos necesarios para ocupar las plazas vacantes.

El sistema de carrera policial determinará las jerarquías y niveles a los que podrán ingresar aquellas personas ajenas a la corporación que, cubriendo determinados requisitos profesionales o académicos, acrediten el curso de formación correspondiente.

Artículo 96.- Los integrantes de los cuerpos de seguridad pública solo podrán ascender a las plazas vacantes de las jerarquías inmediatas superiores mediante evaluación curricular o concurso de promoción. Dependiendo de la jerarquía a la que aspiren y conforme al sistema de carrera policial.

Los mandos superiores a la Policía del Distrito Federal y de la Policía Judicial serán designados por el Secretario, por el jefe delegacional o por el procurador, según corresponda.

Artículo 97.- Para la evaluación curricular o el concurso de promoción se deberán tomar en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

- I. La conservación de los requisitos de ingreso:
- II. La escolaridad y formación;

- III. La eficacia en el desempeño de las funciones asignadas;
- IV. El comportamiento ético-profesional;
- V. La antigüedad dentro de la corporación y en la jerarquía;
- VI. Su conocimiento acerca de los principios fundamentales de la Constitución de la República y de las garantías individuales y sociales que esta consagra;
- VII. Desempeño conforme a la evaluación permanente;
- VIII. Grado de aprovechamiento en los correspondientes cursos de ascenso, y
- IX. Méritos especiales.

Cuando haya igualdad en caso de las fracciones primeras III, IV y VII, se tomará en cuenta la fracción VIII será la que se tome en cuenta con base al expediente personal.

En el sistema de carrera policial se precisarán los puntos de mérito y los puntos de demérito que deberán considerarse en los concursos, mediante parámetros objetivos de evaluación.

Artículo 98.- De acuerdo a las necesidades de cada corporación, se expedirá una convocatoria a concurso de promoción. Dicha convocatoria señalará las plazas a cubrir en cada jerarquía así como los requisitos de ingreso al curso de promoción respectivo.

Artículo 99.- La evaluación de las actividades desempeñadas por los elementos de los cuerpos de seguridad pública, deberá realizarse por lo menos una vez al año. Para llevar a cabo la evaluación, el Colegio solicitará de los jefes inmediatos superiores de cada elemento policial el llenado de un cuestionario tendiente a conocer las actividades desarrolladas durante el año, la eficacia de sus servicios, el comportamiento ético profesional, el grado de dedicación, el empeño mostrado,

así como las sanciones que le fueron impuestas, en su caso. Dicha comisión diseñará un sistema de puntuación para calificar cada cuestionario.

Los resultados de la evaluación se darán a conocer oportunamente y por escrito a cada elemento policial, se anexarán en el expediente personal respectivo y se tomarán en cuenta en los concursos de promoción.

Los elementos de los cuerpos de seguridad privada y los auxiliares de la seguridad pública, se someterán a una evaluación de conocimientos y habilidades por lo menos una vez al año, el costo que importe dicha evaluación correrá a cargo de las corporaciones correspondientes o de las personas físicas o morales en el caso de los prestadores del servicio de seguridad privada.

Artículo 100.- Por ningún motivo se concederán ascensos a los individuos que se encuentren:

- I. Disfrutando de licencia para asuntos particulares;
- II. Sujetos a un proceso penal o administrativo;
- III. Desempeñando un cargo de elección popular; y
- IV. En cualquier otro supuesto previsto en otras leyes.

Artículo 101.- No se computará como tiempo de servicio:

- I. El de las licencias ordinarias y extraordinarias, cuando se concedieron para asuntos particulares;
- II. El de las comisiones fuera del servicio de su corporación o institución de seguridad pública; y
- III. El de las suspensiones, en los casos en que éstas sean obstáculos para la concesión del ascenso.

Artículo 102.- La selección de los aspirantes a los diferentes niveles de formación policial, corresponderá única y exclusivamente al Colegio Superior, de conformidad con los programas y mecanismos que para este efecto se establezcan para ocupar las plazas

vacantes, pero el reclutamiento será responsabilidad de las corporaciones e instituciones de seguridad pública bajo la coordinación de las Comisiones de Selección y Promoción.

### **Capítulo III**

#### **Condecoraciones, Estímulos y Recompensas**

Artículo 103.- Los elementos de los cuerpos de seguridad pública tendrán derecho a las siguientes condecoraciones.

- I. Al Valor Policial:
- II. A la Perseverancia;
- III. Al Mérito

En cada caso, se otorgará un estímulo económico adicional, ajustándose a las disponibilidades presupuestales del caso.

Artículo 104.- La Condecoración al Valor Policial consistente en medalla y diploma, se conferirá a quienes salven la vida de una o varias personas o realicen las funciones encomendadas por la Ley con grave riesgo para su vida o su salud.

En casos excepcionales, el jefe de Gobierno, el jefe delegacional o el procurador, según sea el caso, a propuesta del Consejo de Honor y Justicia y en atención a la respectiva hoja de servicios, determinará la promoción del elemento policial a la jerarquía inmediata superior.

Artículo 105.- La Condecoración a la Perseverancia consistente en medalla y diploma, se otorgará a los elementos que hayan mantenido un expediente ejemplar y cumplan 10, 15, 20, 25 y 30 años de servicio en la corporación.

Artículo 106.- La Condecoración al Mérito se conferirá a los elementos de los cuerpos de seguridad pública, en los siguientes casos.

- I. Al Mérito Tecnológico, cuando se invente, diseñe o mejore algún instrumento, aparato, sistema o método de utilidad para los Cuerpos de Seguridad Pública o para el país:

II. Al Merito Ejemplar, cuando se sobresalga en alguna disciplina científica, cultural, artística o deportiva que enaltezca el prestigio y la dignidad de la Policía, y

III. Al Mérito Social, cuando se distinga particularmente en la prestación de servicios en favor de la comunidad que mejoren la imagen de los cuerpos de seguridad pública.

Artículo 107. Las características de las condecoraciones y el procedimiento para su otorgamiento serán establecidos en los reglamentos respectivos.

Artículo 108. Los elementos que hayan recibido alguna de las condecoraciones a que se refiere este capítulo tendrán derecho a formar parte del Consejo de Honor y Justicia.

Artículo 109. Los estímulos y recompensas se ajustarán a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos y se otorgarán a los elementos que se hayan distinguido por su asistencia, puntualidad, buena conducta, antigüedad, disposición y eficacia en el desempeño de sus funciones.

Los beneficios provenientes de un ascenso sólo pueden ser renunciados por aquellos a quienes corresponda el derecho de ascender. La renuncia al ascenso no implica la pérdida del empleo, cargo o comisión que desempeñe.

## **Capítulo IV**

### **De los Requisitos de Permanencia**

Artículo 110.- Los elementos de los cuerpos de seguridad pública tendrán garantizada su permanencia si:

I. Mantienen los requisitos que esta misma ley establece para su ingreso;

II. Cumplen con las disposiciones que les fijan los artículos 83 y 84 de la presente Ley; y

III. Acreditan el requisito de actualización de los institutos de formación policial y obtener el certificado respectivo.

Artículo 111.- Los elementos de los cuerpos de seguridad pública perderán la garantía de permanencia y serán separados por:

I. Dejar de cumplir alguno de los requisitos de ingreso;

II. Haber proporcionado documentos o datos falsos para su ingreso; y

III. En general, al haber incurrido en una o más de las causales de remoción de la relación administrativa que establece el artículo 134 de la presente Ley.

## **Título Séptimo** **Normatividad, Control y Supervisión**

### **Capítulo I**

#### **De la Normatividad Interna**

Artículo 112.- Con base en la presente Ley y su reglamento, se elaborarán manuales de procedimientos para regular la totalidad de las actividades del servicio de los integrantes de las instituciones de seguridad pública y reducir la discrecionalidad a su mínima expresión. Su observancia será obligatoria.

Dichos manuales seguirán los principios de organización y métodos universalmente aceptados, describirán cada uno de los pasos que deben darse y establecerán los criterios que deben seguirse ante la diversidad de situaciones que se enfrentan en el servicio.

Los manuales codificarán las mejores prácticas resultado de la experiencia y se revisarán periódicamente para su actualización.

Artículo 113.- La formación básica que se impartan los Institutos de Formación Policial incluirá la enseñanza de los manuales de procedimientos.

Asimismo la renovación de los manuales dará lugar a cursos de actualización para el personal de las instituciones de seguridad pública.

Artículo 114.- Las tareas cotidianas de control y supervisión considerarán el acatamiento de los reglamentos y manuales por parte de los elementos de las instituciones de seguridad pública, además de los principios generales de actuación, deberes y prohibiciones establecidos en la presente Ley.

Artículo 115.- La Unidad de Asuntos Internos y el Consejo de Honor y Justicia, tendrán como base para sus resoluciones el contenido de los reglamentos, manuales de procedimientos y demás disposiciones aplicables de esta ley.

Artículo 116.- El incumplimiento reiterado a la normatividad aplicable será causal de remoción.

## **Capítulo II**

### **Del Control y la Supervisión**

Artículo 117.- Cada integrante de los cuerpos de seguridad pública estarán adscritos a una unidad administrativa determinada y tendrá a un superior jerárquico, de quien recibirá órdenes y a quien rendirá cuentas.

En el servicio se mantendrá el principio de unidad de mando y respeto a la cadena de comando.

Los subordinados podrán ser rotados de adscripción según las necesidades del servicio.

Artículo 118.- En la división del trabajo se buscará asignar a cada elemento un área específica de tarea claramente delimitada. Se evitará la sobreposición de responsabilidades, salvo en los casos en que el servicio imponga la necesidad de redundancia.

Artículo 119.- El superior jerárquico inmediato será responsable de la supervisión y control de los elementos bajo su mando y tendrá como obligaciones básicas, las siguientes:

- I. Procurar que los elementos bajo su mando cuenten con los equipos y demás implementos necesarios para el servicio y verificar el correcto uso de los mismos;
- II. Proporcionar a los subordinados en forma cotidiana instrucciones y consignas de servicio;
- III. Requerir a los subordinados partes de novedades, informes y bitácoras de unidades móviles;
- IV. Mantener comunicación durante el servicio;
- V. Reconvénir a los subordinados sobre faltas o deficiencias en el servicio;
- VI. Realizar labores de inspección tanto en instalaciones como en áreas de servicio asignadas a los subordinados;
- VII. Mantener comunicación con los habitantes, receptores del servicio para conocer sus impresiones sobre el mismo; y
- VIII. Informar periódicamente al superior jerárquico inmediato sobre el desempeño de los subordinados a su mando.

Artículo 120.- Para el control del personal en servicio se desarrollarán los sistemas necesarios con el fin de determinar, en todo momento, la ubicación de los agentes, con especial énfasis en aquellos que realizan vigilancia móvil.

Para el mismo propósito se podrá recurrir a medios audiovisuales de registro.

Artículo 121.- Los mandos y sus subordinados de cada unidad de adscripción celebrarán reuniones periódicas, cuando menos dos por mes, para analizar la incidencia de conductas antisociales en su área de adscripción, conocer la

evaluación del desempeño, reconocer las necesidades del servicio y transmitir las consignas generales del servicio.

Artículo 122.- Además de la supervisión directa a cargo de los superiores jerárquicos inmediatos, podrán desarrollarse labores de inspección a cargo de una unidad que dependa directamente del titular de la institución de seguridad pública.

Esta unidad podrá realizar sus tareas de manera ostensible o imperceptible, pero no podrá reconvénir a los elementos sujetos a inspección, a menos que se trate de falta grave o situación de urgencia.

Artículo 123.- Sin excepción alguna, todos los elementos en servicio se presentarán ante los centros de control de la confianza para realizar los exámenes y pruebas, cuando se les requiera por orden del titular de la institución, a fin de determinar si continúan reuniendo los requisitos de permanencia.

## **Título Octavo**

### **Relación Administrativa del Servicio**

#### **Capítulo I**

##### **Disposiciones Generales**

Artículo 124.- La relación administrativa surge del documento oficial que otorga la autoridad competente, y por medio del cual se le reconoce la calidad de elemento de los cuerpos de seguridad pública respectiva al ciudadano así acreditado, gozando de los derechos, beneficios y prerrogativas que éste ordenamiento jurídico les otorga.

Los miembros de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal y las delegaciones, serán sancionados como corresponda si no cumplen con los requisitos que esta ley y las demás aplicables disponen.

Artículo 125.- El órgano competente para conocer y desahogar los procedimientos que impliquen como sanción la suspensión o remoción de la relación administrativa de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal y delegacional será el Consejo de Honor y Justicia, de cada cuerpo de seguridad pública, cuando las causales de la suspensión o remoción así lo ameriten.

Artículo 126.- El procedimiento administrativo que implique la suspensión o remoción se establecerá en el reglamento de esta ley, para los integrantes de las corporaciones e instituciones de seguridad pública del Distrito Federal , y en el reglamento respectivo que elabore cada delegación, en el ámbito de su competencia y en cumplimiento a esta ley.

## **Capítulo II**

### **De los Correctivos Disciplinarios**

Artículo 127.- Los correctivos disciplinarios son las sanciones a que se hace acreedor el elemento policial que comete alguna falta a los principios de actuación previstos en el artículo 9 de esta ley o a las normas disciplinarias que cada uno de los cuerpos de seguridad pública establezcan y que no amerite la destitución de dicho elemento.

Artículo 128.- En atención a la gravedad de la falta, se aplicarán los siguientes correctivos disciplinarios.

I.- Amonestación que se entenderá como el acto por el cual el superior advierte al subalterno la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. La amonestación será de palabra y constara por escrito.

II.- Arresto hasta de treinta y seis horas, que es la reclusión que sufre un subalterno por haber incurrido en faltas considerables o por haber acumulado cinco amonestaciones en un año de calendario. En todo caso, la orden de arresto deberá hacerse por escrito, especificando el motivo y duración del mismo, y

III.- Cambio de adscripción, la cual se decretara cuando el comportamiento del elemento afecte la disciplina y buena marcha del grupo al que este adscrito, o bien sea necesario para mantener una buena relación e imagen con la comunidad donde se desempeña.

Los superiores jerárquicos informaran al Consejo de Honor y Justicia sobre los correctivos disciplinarios que impongan, dentro de los tres días hábiles siguientes a su aplicación, exponiendo las causas que los motivaron

Artículo 129.- Las reglas que expida el jefe de Gobierno, los jefes delegacionales y el procurador, según sea el caso determinaran los criterios conforme a los cuales se aplicarán los correctivos así como los superiores jerárquicos competentes para ello.

Artículo 130.- La calificación de la gravedad de la infracción queda al prudente arbitrio de la autoridad sancionadora, quien, además de expresar las razones para dicha calificación, deberá tomar en cuenta:

- I. La conveniencia de suprimir conductas que lesionen la imagen de la corporación o afecten a la ciudadanía;
- II. Las circunstancias socio-económicas del elemento policial;
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La antigüedad en el servicio policial, y
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones.

Artículo 131.- Contra el arresto o contra el cambio de adscripción que apliquen los superiores jerárquicos, procederá el recurso de rectificación ante el Consejo de Honor y Justicia, dentro de los cinco días siguientes a su aplicación.

Artículo 132.- El recurso de rectificación no suspenderá los efectos del arresto pero tendrá por objeto que dicho correctivo no aparezca en el expediente u hoja

de servicio del elemento, sin perjuicio de las sanciones que aplique el Consejo de Honor y Justicia al superior jerárquico que lo impuso injustificadamente.

Artículo 133.- La resolución que declare improcedente un cambio de adscripción, tendrá por objeto dejar sin efectos la medida correctiva para restablecer al elemento en la adscripción anterior. No procederá el recurso de rectificación contra un cambio de adscripción decretado en razón de las necesidades del servicio y que no tenga el carácter de sanción.

Artículo 134.- Las conductas u omisiones de los elementos de los cuerpos de seguridad pública no sancionadas en esta ley pero si previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se sujetaran a lo establecido por dicha ley.

Artículo 135.- El nombramiento del personal de las corporaciones e instituciones de seguridad pública dejará de surtir efectos por las siguientes causas:

- I. Abandono del trabajo;
- II. Muerte;
- III. Jubilación;
  
- IV. Incapacidad permanente física o mental, que le impida el desempeño del servicio;
- V. Resolución de las autoridades o tribunales competentes;
  
- VI. No contar con la certificación actualizada de los Institutos de Formación Policial;
- VII. Resolución emitida por el Consejo de Honor y Justicia respectivo;
  
- VIII. Haber proporcionado documentos o datos falsos para su ingreso; y
- IX. Las demás señaladas en las leyes aplicables.

### **Capítulo III**

#### **De la Suspensión Temporal**

Artículo 136.- La suspensión temporal, de funciones se determinará por el Consejo de Honor y Justicia y podrá ser de carácter preventivo o correctivo atendiendo a las causas que la motiven.

Artículo 137.- La suspensión temporal de carácter preventivo procederá contra el elemento que se encuentre sujeto a investigación administrativa o averiguación previa, por actos u omisiones de los que puedan derivarse presuntas responsabilidades y cuya permanencia en el servicio a juicio del Consejo de Honor y Justicia, pudiera afectar a la corporación o a la comunidad en general.

La suspensión subsistirá hasta que el asunto de que se trate quede total y definitivamente resuelto en la instancia final del procedimiento correspondiente.

En caso de que el elemento resulte declarado sin responsabilidad, se le reintegrarán los salarios y prestaciones que hubiese dejado de percibir hasta ese momento, con motivo de la suspensión.

Artículo 138.- La suspensión temporal de carácter correctivo procederá contra el elemento que en forma reiterada o particularmente indisciplinada ha incurrido en faltas cuya naturaleza no amerita la destitución. La suspensión a que se refiere este párrafo no podrá exceder de treinta días naturales.

#### **Capítulo IV**

##### **De las Causales de Destitución**

Artículo 139.- Será causa de remoción sin indemnización, para los elementos de las corporaciones e instituciones de seguridad pública, las siguientes causas:

I. Faltar a sus labores por tres ocasiones en un período de treinta días naturales sin permiso o sin causa justificada;

II. Abandono injustificado de su servicio poniendo en riesgo un bien jurídico del cual se le encomendó su custodia;

- III. Resolución de autoridad competente que le impida continuar con el desempeño material de su servicio;
- IV. Haber sido sentenciado condenatoriamente por delito intencional que haya causado ejecutoria;
- V. Cometer falta grave a los principios de actuación, deberes y obligaciones previstos en la presente Ley y a las normas de disciplina que establezca cada una de las corporaciones e instituciones de seguridad pública;
- VI. Incurrir en faltas de probidad y honradez durante el servicio;
- VII. Portar el arma a su cargo fuera del servicio;
- VIII. Poner en peligro a los particulares o a otros elementos de las corporaciones de seguridad pública a causa de imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio;
- IX. Consumir drogas, enervantes, sustancias psicotrópicas o estupefacientes;
- X. Asistir a sus labores bajo el influjo de bebidas alcohólicas, sustancias psicotrópicas o estupefacientes o por consumirlas durante el servicio o en su centro de trabajo;
- XI. Negarse a someterse a los exámenes toxicológicos y pruebas aplicables de los centros de control de confianza;
- XII. Desacatar injustificadamente las órdenes de sus superiores;
- XIII. Violar o incumplir en forma reiterada con los reglamentos y manuales de procedimientos;

- XIV. Revelar asuntos secretos o reservados de los que tengan conocimiento, sin el consentimiento de su superior;
- XV. Presentar documentación alterada;
- XVI. Incumplir en forma reiterada con los objetivos y metas programáticas específicas que le corresponden;
- XVII. Aplicar a sus subalternos, en forma dolosa o reiterada, correctivos disciplinarios notoriamente injustificados;
- XVIII. Obligar a sus subalternos a entregarles dinero o cualquier otro tipo de dádivas a cambio de permitirles el goce de las prestaciones a que todo policía tiene derecho;
- XIX. Incumplir la prohibición de no ser socio, propietario o empleado por sí o por interpósita persona de empresas de seguridad;
- XX. Negar la información oficial que le sea solicitada por autoridades y órganos públicos autorizados;
- XXI. Incurrir en alguna de las prohibiciones durante las labores de observación, establecidas en el artículo 84 de la presente Ley; y
- XXII. En caso de haber sido declarado responsable en cualquiera de los procesos instaurados en su contra, relativos a las causales contenidas en el presente artículo.

El cambio de los mandos no constituirá una causa para destituir a un elemento de los cuerpos de seguridad pública.

Los Cuerpos de Seguridad Pública elaborarán un registro de los elementos que hayan sido destituidos, especificando además, la causa de la destitución.

Artículo 140.- La destitución o remoción, que consiste en dejar sin efecto el nombramiento por las causas establecidas en el artículo anterior, será impuesta por resolución del Consejo de Honor y Justicia.

Corresponde al titular de la Secretaría de Seguridad Pública, a los jefes delegacionales o al procurador, según sea el caso, imponer las sanciones que haya resuelto el Consejo de Honor y Justicia respectivo.

Los superiores jerárquicos informarán en un plazo no mayor de cinco días a la Unidad de Asuntos Internos, sobre las faltas que ameritan un correctivo disciplinario y la imposición de la amonestación así como las causas que los motivaron, a menos que se trate de una falta grave en cuyo caso se tendrá que hacer de su conocimiento inmediatamente.

Artículo 141. Cuando se imponga suspensión temporal o remoción, se notificará al Sistema Nacional de Seguridad Pública, para su control y trámites legales a que haya lugar.

Artículo 142.- En caso que por resolución de las autoridades o tribunales competentes proceda la liquidación o indemnización, ésta será calculada por la autoridad administrativa correspondiente.

## **Capítulo V**

### **Del Recurso de Rectificación**

Artículo 143.- Contra las amonestaciones, el arresto o el cambio de adscripción que apliquen los superiores jerárquicos procederá el Recurso de Rectificación que se interpondrá ante el Consejo de Honor y Justicia, dentro de los tres días siguientes a su aplicación.

Artículo 144.- El Recurso de Rectificación no suspenderá los efectos de la amonestación o el arresto, pero tendrá por objeto que en caso de ser procedente, dicho correctivo no aparezca en el expediente u hoja de servicio del elemento, sin

perjuicio de las sanciones que pudiere aplicar el Consejo de Honor y Justicia al superior jerárquico que lo impuso injustificadamente.

Artículo 145.- La resolución que declare improcedente la suspensión temporal ordenará la percepción de su retribución cotidiana por el plazo que fue suspendido y en tiempo franco equivalente a la sanción que fue aplicada.

Artículo 146.- No procederá el Recurso de Rectificación contra un cambio de adscripción decretado en razón de las necesidades del servicio y que no tenga el carácter de sanción.

Artículo 147.- Las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia que recaigan sobre el Recurso de Rectificación, serán definitivas y se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los elementos sometidos a procedimiento.

## **Capítulo VI**

### **De la Unidad de Asuntos Internos en los Cuerpos de Seguridad Pública**

Artículo 148.- En todos los cuerpos de seguridad pública, existirá una Unidad de Asuntos Internos o su equivalente que se puede integrar, en el caso de las delegaciones, con los servidores públicos que el jefe delegacional designe; entre otras atribuciones, se encargará de vigilar que sus elementos cumplan con los principios de actuación, deberes y obligaciones que esta ley y demás disposiciones legales les asignen.

De la misma manera, serán observadores y conocerán de aquellas actuaciones que ameriten algún reconocimiento para los elementos de las corporaciones e instituciones de seguridad pública, ya sea de oficio o a petición de algún mando.

Artículo 149.- La Unidad de Asuntos Internos o su equivalente en las delegaciones intervendrán en los siguientes casos:

I. Cuando reciban quejas interpuestas por cualquier persona que considere se cometió agravio en su persona, bienes o derechos por elementos de los cuerpos de seguridad pública;

II. Cuando por su competencia y a petición del superior jerárquico, se considere que el elemento infringió los principios de actuación, obligaciones ó deberes establecidos en la presente Ley y otros ordenamientos legales; y

III. Aquellos que instruya el mando directo de seguridad pública del Distrito Federal o delegacional, en su caso, incluidos los que correspondan al cumplimiento de una recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o Nacional de Derechos Humanos, aceptada por el propio titular.

Artículo 150.- Los elementos de los cuerpos seguridad pública, que sean sujetos de un procedimiento interno como medida preventiva, podrán ser asignados a las áreas donde no tengan acceso ni uso de armas, ni a los vehículos, ni contacto con el público en general, estando a disposición de la Unidad de Asuntos Internos.

Artículo 151.- Por tratarse de correctivos disciplinarios internos, los quejosos no podrán participar directamente en el procedimiento que inicie la Unidad de Asuntos Internos, pero se les respetará su derecho a audiencia.

Artículo 152.- La Unidad de Asuntos Internos contarán con personal apropiado para realizar investigaciones suficientes a efecto de allegarse de todos los datos necesarios, para poder determinar de manera fundada y motivada los reconocimientos y sanciones que propongan ante el Consejo de Honor y Justicia de cada corporación e institución de seguridad pública, bajo la responsabilidad del titular de la Unidad de Asuntos Internos, quien deberá tener una licenciatura, preferentemente en derecho y en las delegaciones una instrucción mínima de preparatoria.

Artículo 153.- Los elementos sujetos a investigación tendrán derecho a defenderse por sí, por abogado o por persona de su confianza.

Artículo 154.- De todo asunto que conozca la Unidad de Asuntos Internos, se abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular y se sujetará al siguiente procedimiento:

I. La Unidad de Asuntos Internos, al momento de tener conocimiento de la queja o denuncia, contará con cinco días para allegarse de la información que sea necesaria, iniciará el proceso de investigación e integrará un expediente;

II. Se citará al elemento sujeto a procedimiento para hacerle saber la naturaleza y causa del mismo, a fin de que conozca los hechos que se le imputan, entregándole copias certificadas de las constancias del expediente formado para tal efecto, dejando constancia de ello;

III. Notificado que sea el elemento se le concederán cinco días para que formule la contestación y ofrezca las pruebas pertinentes, señalándole lugar, día y hora para el desahogo de las mismas y formule sus alegatos. El plazo para el desahogo de esta audiencia no deberá exceder de quince días;

IV. En la audiencia a que se refiere la fracción anterior, se desahogarán las pruebas ofrecidas y el interesado podrá formular los alegatos que a su derecho convengan de manera verbal o por escrito. Desahogada la audiencia, la Unidad de Asuntos Internos, cerrará la instrucción; y

V. Se elaborará la propuesta que se pondrá a consideración del Consejo de Honor y Justicia dentro de los cinco días siguientes al cierre de la instrucción, a efecto de que este emita la resolución respectiva, que no deberá exceder del término de los diez días siguientes.

De cada actuación se levantará constancia por escrito, que se integrará secuencial y numeradamente al expediente con motivo del procedimiento.

Artículo 155.- La Unidad de Asuntos Internos, gozarán de amplias facultades para examinar los expedientes u hojas de servicio de los sujetos a procedimiento y de practicar todas las diligencias legales permitidas para allegarse de los datos

necesarios para emitir su propuesta al Consejo de Honor y Justicia; e incluso con cada expediente que sea turnado al mismo para su votación agregará el expediente personal respectivo.

Artículo 156.- En aquellos casos en que con motivo de su actuación, la Unidad de Asuntos Internos, tengan conocimiento de la comisión de algún delito cometido por personal integrante de los cuerpos de seguridad pública, ya sea operativo o administrativo, lo harán del conocimiento del Agente del Ministerio Público a través del área correspondiente o directamente por éstos.

Artículo 157.- Esta Unidad de Asuntos Internos, ejecutarán las resoluciones que tome el Consejo de Honor y Justicia y notificarán al elemento en proceso y una vez que queden firmes, vigilarán y se coordinarán con las áreas administrativas y operativas correspondientes, lo relativo a la remoción, descuentos de adeudos, resguardos e inventario de equipo, inscripción en el Registro de Personal de Seguridad Pública del Distrito Federal y Federal y otras medidas conducentes.

Artículo 158.- De todas las resoluciones emitidas por el Consejo de Honor y Justicia, que hayan quedado firmes, la Unidad de Asuntos Internos, deberán notificar al Centro de Información Sobre Seguridad Pública, para el control e inscripción en los Registros de Personal de Seguridad Pública del Distrito Federal y Federal correspondientes.

## **Capítulo VII**

### **Consejo de Honor y Justicia**

Artículo 159.- En cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública habrá un Consejo de Honor y Justicia, que será el órgano colegiado competente para:

I. Conocer y resolver sobre las faltas graves en que incurran los elementos policiales a los principios de actuación previstos en la presente ley, así como a las normas disciplinarias de cada uno de los cuerpos de seguridad pública;

II. Resolver sobre la suspensión temporal y la destitución de los elementos;

III. Otorgar condecoraciones y determinar, con arreglo a la disponibilidad presupuestal los estímulos y recompensas, y

IV. Conocer y resolver los recursos de rectificación.

El Consejo de Honor y Justicia velará por la honorabilidad y reputación de los cuerpos de seguridad pública y combatirá con energía las conductas lesivas para la comunidad o la corporación, para tal efecto, gozará de las más amplias facultades para examinar los expedientes u hojas de servicio de los agentes y para practicar las diligencias que le permitan allegarse de los elementos necesarios para dictar su resolución.

Artículo 160.- El Consejo de Honor y Justicia correspondiente estará integrado por:

I. Un Presidente, que será designado por el Secretario, por el delegado o por el procurador, según sea el caso, de entre los elementos policiales que tengan jerarquía correspondiente a los niveles medios por lo menos y una reconocida honorabilidad y probidad;

II. Un Secretario, que será designado por el presidente del Consejo, y deberá contar con título de Licenciado en Derecho;

III. Un Vocal, que deberá ser un representante de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal o de la Contraloría Interna de la Procuraduría, según corresponda, y

IV. Dos Vocales, quienes deberán ser insaculados de entre los elementos policiales que tengan por lo menos una jerarquía correspondiente a niveles medios y que gocen de reconocida honorabilidad y probidad. Estos Vocales durarán en su cargo un año y no serán reelectos.

Para cada uno de estos cargos, también se designará un suplente.

Artículo 161.- En todo asunto que deba conocer el Consejo de Honor y Justicia, se abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular y se sujetará al siguiente procedimiento:

I. Se hará saber al elemento sujeto al procedimiento, la naturaleza y causa del mismo, a fin de que conozca los hechos que se le imputan y pueda defenderse por sí

o por persona digna de su confianza o, en su defecto se le nombrará un defensor de oficio, concediéndole diez días hábiles para que ofrezca las pruebas pertinentes y señalándole lugar, día y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos. Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad y las que fueren en contra del derecho, la moral y las buenas costumbres;

II. En dicha audiencia se desahogarán las pruebas ofrecidas y el interesado podrá presentar, en forma verbal o por escrito. Los alegatos que a su derecho convengan. El Consejo dictará su resolución debidamente fundada y motivada, dentro de los diez días siguientes y la notificará personalmente al interesado;

III. La resolución tomará en consideración la falta cometida la jerarquía y los antecedentes del elemento sujeto a procedimiento, así como las pruebas desahogadas;

IV. De todo lo actuado se levantará constancia por escrito, y

V. Las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia que recaigan sobre el recurso de rectificación, serán definitivas.

Las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los elementos de los cuerpos de seguridad pública.

## **Capítulo VIII**

### **Recurso de Revisión**

Artículo 162.- En contra de las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia, se podrá interponer el recurso de revisión ante el procurador, el Secretario o el jefe delegacional, según sea el caso dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución.

En el escrito correspondiente, el recurrente expresará los agravios que estime pertinentes y aportará las pruebas que procedan.

Interpuesto el recurso de revisión dentro del plazo señalado, el procurador o el Secretario o el jefe delegacional lo resolverá dentro de los diez días hábiles siguientes.

Las resoluciones del Secretario, del jefe delegacional o del procurador, según sea el caso, se agregarán al expediente u hoja de servicio correspondiente.

## **Capítulo IX**

### **De la Prescripción**

Artículo 163.- Las acciones derivadas de la relación administrativa del servicio de los elementos de cuerpos de seguridad pública que surjan de esta ley prescribirán en noventa días naturales, con excepción de los casos previstos en los artículos siguientes.

Artículo 164.- Prescribirán en treinta días:

I. Las acciones para pedir la nulidad de la aceptación de un nombramiento hecho por error y la nulidad de un nombramiento expedido en contra de lo dispuesto en esta ley, a partir de que se haya expedido el nombramiento;

II. Las acciones de los elementos de los cuerpos seguridad pública para volver a ocupar el cargo que hayan dejado por accidente o por enfermedad no atribuible al servicio, contándose el término a partir del día en que estén en aptitud de volver al trabajo, en cuyo caso no se les otorgará la percepción de su retribución cotidiana sino a partir del día que se presenten a prestar su servicio; y

III. Las acciones de los servidores públicos o administradores para remover a los elementos de las corporaciones e instituciones de seguridad pública por sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; por las causas que ameriten esa remoción de manera directa o automática; y para imponer los correctivos disciplinarios por faltas que ameriten sanción del Consejo de

Honor y Justicia, contándose el término desde el momento en que se dé la causa para la remoción o de que sean conocidas las faltas.

Artículo 165.- Prescriben en dos años las acciones de los elementos de las corporaciones o instituciones de seguridad pública, para reclamar indemnizaciones por incapacidad provenientes de riesgos del servicio prestado, el plazo contará desde el momento en que se determine la naturaleza de la incapacidad o la enfermedad contraída o desde que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo haya dictado sentencia.

Artículo 166.- La prescripción no comenzará a computarse contra los elementos que se encuentren privados de su libertad, siempre que sean absueltos por sentencia ejecutoriada.

Artículo 167.- Para los efectos de la prescripción tratándose de procedimiento se dispondrá lo conducente en el reglamento de esta ley.

## **Título Noveno**

### **De los Organismos de Consulta, Participación y Atención Ciudadana**

#### **Capítulo I**

##### **De los Consejos**

Artículo 168.- De conformidad con el artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en cumplimiento a los artículos 18, 19, 20 y 21 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; se constituyen los Consejos Metropolitano, Regional y Delegacional de Seguridad Pública correspondientes.

Artículo 169.- Los consejos señalados en el artículo anterior mantendrán un contacto permanente y se coordinarán, para dar seguimiento y evaluación sus programas y acuerdos, propiciarán la participación ciudadana, y emitirán recomendaciones para que las corporaciones e instituciones de seguridad pública desarrollen eficientemente su objeto.

Los Consejos Metropolitanos, Regionales y Delegacionales, establecerán las bases y reglas para la implementación de operativos conjuntos entre corporaciones e instituciones de seguridad pública estatales y municipales.

## **Capítulo II**

### **Del Consejo Metropolitano**

Artículo 170.- El Consejo Metropolitano de Seguridad Pública es un órgano colegiado que constituye la instancia superior de coordinación y consulta del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal y cuyas atribuciones son:

I. Designar a los Consejeros a que se refiere la fracción XVII del artículo 165 de la presente Ley;

II. Participar en la elaboración de las políticas metropolitana y delegacionales de seguridad pública;

III. Dar cumplimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública;

IV. Dictar las resoluciones, acuerdos y dictámenes necesarios para el cumplimiento de sus fines y que no estén reservados a otra autoridad de seguridad pública;

V. Opinar sobre los convenios de coordinación de actividades entre autoridades de seguridad pública federales, delegacionales, estatales y municipales, así como vigilar su seguimiento;

VI. Proponer normas y procedimientos homogéneos de programación, organización, supervisión y control, evaluación, servicio civil de seguridad pública e imagen;

VII. Proyectar normas y procedimientos para establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados los registros estatales de información;

- VIII. Participar en la formación de las bases y reglas para la realización de operativos, en coordinación con las entidades federativas colindantes y el Distrito Federal;
- IX. Opinar sobre el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal;
- X. Elaborar propuestas de reformas a las leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
- XI. Establecer mecanismos y procedimientos adecuados para propiciar la participación de la sociedad en acciones de seguridad pública, conforme a la problemática específica que demanda cada sector social o económico;
- XII. Proponer los lineamientos y mecanismos de evaluación de las acciones y los servidores de la seguridad pública en el Distrito Federal;
- XIII. Solicitar y conocer informes de los integrantes del Sistema Estatal de Seguridad Pública;
- XIV. Conocer informes del Sistema Nacional de Seguridad Pública y acordar propuestas a presentar al mismo por parte del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- XV. Recomendar medidas para la superación técnica, moral y económica del personal que labora en las corporaciones e instituciones de seguridad pública;
- XVI. Apoyar técnicamente a los Consejos Regionales y Delegacionales de Seguridad Pública;
- XVII. Proponer reconocimientos y estímulos a los integrantes de las corporaciones o instituciones de seguridad pública;
- XVIII. Publicar y divulgar los acuerdos y resoluciones del propio Consejo; y

XIX. Las demás que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos.

Artículo 171.- El Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal está integrado por:

I. El jefe de Gobierno, quien lo presidirá;

II. El secretario de Seguridad Pública;

III. El coordinador general ejecutivo, quien será designado por el jefe de Gobierno;

IV. El secretario de Gobierno;

V. El procurador general de Justicia;

VI. El secretario de Finanzas;

VII. El secretario de Desarrollo Económico;

VIII. El director de Protección Civil;

IX. Ocho jefes delegacionales;

X. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia;

XI. El diputado Presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa;

XII. El diputado Presidente de la Comisión de Administración y Procuración Justicia de la Asamblea Legislativa;

XIII. El delegado de la Procuraduría General de la República;

XIV. El delegado de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal o de la Policía Federal Preventiva en su caso;

XV. El delegado de la Secretaría de Gobernación; y

XVI. Hasta siete representantes de los sectores productivos y sociales debidamente organizados, con amplia representación en el Distrito Federal, así como los que a título personal representen algún sector de la población y que cumplan con los requisitos para ser consejero.

Los Consejeros considerados en las fracciones de la I a la IX constituirán el Consejo Permanente y contarán para la determinación del quórum.

La designación de los consejeros a que se refiere la fracción IX de este artículo, se deberá hacer buscando preferentemente la representación de las regiones en que se encuentra dividido el Distrito Federal, existentes en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia; estos Consejeros durarán seis meses en el cargo, propiciando que, en su rotación, tengan acceso en la integración del Consejo todos los jefes delegacionales.

Se reconocerá a los delegados de la Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Gobernación, la capacidad jurídica para tomar parte en los acuerdos sobre coordinación y operativos conjuntos.

A los consejeros permanentes corresponde el derecho de voto, además del de voz, respecto a los asuntos relativos a la totalidad de las atribuciones del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal estipuladas en el artículo 164 de la presente Ley.

A los consejeros considerados en las fracciones X a XV corresponde el derecho de voz respecto a todos los asuntos y el de voto con relación a los temas de las atribuciones del Consejo de Seguridad Pública, estipuladas en las fracciones IX a XIX del artículo 164 de la presente Ley.

El Presidente del Consejo podrá invitar a secretarios de despacho y especialistas, quienes tendrán derecho a voz.

El cargo de consejero será honorario, con excepción del coordinador general ejecutivo del Consejo.

Artículo 172.- Para ser consejero en términos de la fracción XVI del artículo anterior se requiere:

- I. Tener representatividad el organismo u organización proponente;
- II. Presentar solicitud por escrito al seno del Consejo, en el que se expresen los motivos por los que se desea ser integrante y el aval del grupo que representa, mismo deberá estar constituido legalmente con una antigüedad mínima de dos años; y
- III. Obtener la aprobación del Consejo, mismo que se hará con base en la valoración de su representatividad, honorabilidad y compromiso con la seguridad pública.

La resolución que emita el Consejo, ya sea de aprobación o rechazo a la solicitud, será inapelable.

Artículo 173.- Los miembros del Consejo a que se refiere la fracción XVI del artículo 165 de este ordenamiento, permanecerán en su cargo por un periodo no mayor de dos años dentro del Consejo, como representante de la organización que originalmente lo propuso, pudiendo ser designados para un período más, a propuesta de la misma organización.

Artículo 174.- A petición de alguno de los miembros del Consejo, se someterá al pleno del mismo, la permanencia de algún consejero que haya incurrido en faltas de probidad, honestidad, lealtad, y que utilice el cargo para alguna actividad partidista o con fines de lucro. La suma de la mitad más uno de los miembros del Consejo determinará la permanencia del consejero dentro del mismo.

Artículo 175.- El Consejo sesionará trimestralmente en forma ordinaria y en casos de urgencia se celebrarán las sesiones extraordinarias que su Presidente estime

necesarias, para lo cual convocará a los integrantes del Consejo con la debida anticipación y por los conductos idóneos.

Al inicio de cada sesión, se pasará lista de asistencia, se verificará el quórum y se desarrollará la sesión conforme al orden del día.

Los acuerdos se tomarán por votación de la mayoría de los consejeros con este derecho que asistan y en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad. Estos acuerdos son de carácter obligatorio cuando generen derechos y obligaciones. Su cumplimiento deberá ser reconocido o sancionado, por el Consejo.

Artículo 176.- El Presidente del Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar las actividades respecto de las propuestas que afecten las políticas en materia de Seguridad Pública;
- II. Promover y coordinar los programas y las acciones del Consejo con los distintos sectores de la población;
- III. Mantener las relaciones con el Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como coordinar los programas y acciones pertinentes a esa instancia;
- IV. Convocar a través del coordinador general ejecutivo, las sesiones del Consejo, así como conducir las mismas;
- V. Nombrar e instruir al coordinador general ejecutivo del Consejo para promover y vigilar el cumplimiento de los acuerdos del propio Consejo; y
- VI. Proponer al Consejo la instalación de comisiones especiales para estudiar y evaluar políticas y acciones en materia de seguridad pública.

Artículo 177.- El Presidente del Consejo será sustituido en sus ausencias por el secretario de Seguridad Pública.

### Capítulo III

#### De la Coordinación General Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal

Artículo 178.- En términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal podrá coordinarse con la Federación y Estados y los en materia de Seguridad Pública.

Para la atención de los procesos de participación ciudadana, a cargo del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, y demás actividades relativas, el Titular del órgano Ejecutivo se auxiliará de un servidor público que se denomina coordinador general ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Son funciones del coordinador general ejecutivo del Consejo:

- I. Colaborar en el proceso de consulta para la elaboración del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal;
- II. Convocar a sesiones, levantar las actas y certificar los acuerdos que adopte el Consejo así como llevar el registro de los acuerdos y resoluciones que se tomen en el mismo;
- III. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo;
- IV. Vigilar el estricto ejercicio de los recursos financieros asignados a la Seguridad Pública;
- V. Preparar, con el auxilio de los integrantes del Consejo que tengan competencia para tal efecto, los informes que se presenten en las sesiones;
- VI. Colaborar y participar en las labores de evaluación del desempeño del personal de seguridad pública;
- VII. Informar anualmente al Consejo de sus actividades;

VIII. Proponer al Consejo de Seguridad Pública los estudios especializados en materia de seguridad pública;

IX. Ejercer la responsabilidad y dirección financiera, administrativa y operativa sobre la Coordinación General Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal;

X. Coadyuvar en el ejercicio de las atribuciones del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XI. Apoyar a los cuerpos de seguridad pública para que operen sus respectivos consejos de honor y justicia; y

XII. Las demás que les confieran las normas jurídicas aplicables, que les asigne el Consejo o instruya el presidente.

Artículo 179.- En el ejercicio de sus funciones la Coordinación General Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública promoverá en todo caso la participación ciudadana, a través de foros de consulta, buzones y reuniones de trabajo.

Artículo 180.- La Coordinación General Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública se integrará por las unidades administrativas y operativas, el personal técnico, administrativo, de asesoría y apoyo que se requiera para el cumplimiento y buen desempeño de sus funciones, de conformidad con el presupuesto autorizado. Su organización y procedimientos específicos se establecerán en los manuales correspondientes.

Artículo 181.- La Coordinación General Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal está obligada a mantener, de manera permanente, vinculación e intercambio de información con todos los integrantes del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal; éstos, en el seno del Consejo de Seguridad Pública, harán periódica evaluación de los trabajos y eficiencia del coordinador general ejecutivo, pudiendo, en su caso, recomendar al jefe de Gobierno su remoción, fundando y motivando su propuesta.

## **Capítulo IV**

### **De los Consejos Regionales**

Artículo 182.- Por Consejo Regional se entiende aquel que se instala con la participación del Distrito Federal y otra Entidad Federativa, o entre dos o más delegaciones, en atención a sus características demográficas y de incidencia delictiva, para la debida coordinación y eficiencia en el control de las acciones de seguridad pública en el Distrito Federal.

Artículo 183.- Los Consejos Regionales se integrarán con los servidores públicos y personas que se determinen en el o los convenios que al efecto se emitan.

Artículo 184.- Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Formular lineamientos para el establecimiento de políticas regionales en materia de seguridad pública;
- II. Formular propuestas para el Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal a través del Consejo;
- III. Conocer y en su caso, aprobar proyectos y estudios que se sometan a consideración del Consejo; y
- V. Elaborar convenios de colaboración.

## **Capítulo V**

### **De los Consejos Delegacionales**

Artículo 185.- Los Consejos Delegacionales de Seguridad Pública son las instancias que tienen por objeto proponer acciones tendientes a prevenir y combatir la delincuencia en su ámbito territorial, con la participación coordinada de las autoridades Delegacionales y la sociedad civil, en el marco del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Artículo 186.- El Consejo Delegacional de Seguridad Pública se integrará por:

I. El jefe delegacional, quien fungirá como Presidente del Consejo Delegacional de Seguridad Pública;

**II. Jefe de Sector;**

III. El Juez Cívico;

IV. Un representante de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal;

V. Un representante de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

VI. Un representante de las Agencias del Ministerio Público que se encuentre en la demarcación territorial;

VI. Un diputado representante de la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa, así como del diputado del distrito respectivo de la Asamblea Legislativa o las personas que éstas designen; y

IX. Tres representantes del Comité Delegacional de Seguridad Pública;

El Consejo podrá invitar a cualquier funcionario estatal o municipal, organización civil o persona física que como consejeros representen a un sector específico de la sociedad.

Para el cumplimiento, ejecución y seguimiento de sus determinaciones, el Consejo Delegacional de Seguridad Pública se auxiliará de un Secretario Técnico, que será designado por el presidente del Consejo.

Artículo 187.- El Presidente del Consejo Delegacional de Seguridad Pública, tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

I. Opinar respecto de las políticas en materia de seguridad pública;

II. Conocer, a través del titular de Seguridad Pública, de los programas y acciones de Seguridad Pública;

III. Promover y coordinar los programas y las acciones del Consejo con los distintos sectores de la población;

IV. Mantener las relaciones con el Consejo de Seguridad Pública, así como coordinar los programas y acciones pertinentes a esa instancia;

V. Convocar y conducir las sesiones del Consejo;

VI. Instruir al Secretario Técnico del Consejo para promover y vigilar el cumplimiento de los acuerdos del propio Consejo;

VII. Proponer al Consejo la instalación de comisiones especiales para estudiar y evaluar políticas y acciones en materia de seguridad pública; y

VIII. Participar en el Consejo Regional, cuando este haya sido instalado.

Artículo 188.- El Secretario Técnico tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

I. Coadyuvar en la elaboración de la convocatoria que expida el presidente del Consejo para la celebración de las sesiones del Consejo y publicarla;

II. Contribuir con el jefe delegacional en la operatividad, funcionamiento y seguimiento de la sesión y acuerdos del Consejo Delegacional de Seguridad Pública;

III. Levantar las minutas de trabajo que se desprendan de las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo Delegacional de Seguridad Pública;

IV. Participar, a petición del presidente del Consejo, en el cumplimiento y ejecución de los acuerdos asumidos en sesión del Consejo Delegacional de Seguridad Pública;

V. Hacer entrega de la minuta de trabajo levantada en cada sesión de Consejo al coordinador general ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal;

VI. Dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo; y

VII. Informar a la población el estado que guarda la seguridad así como de las medidas y acciones que en esta materia se lleven a cabo en el municipio.

Artículo 189.- El Consejo sesionará mensualmente a convocatoria del jefe delegacional; en casos de urgencia, tendrá las sesiones extraordinarias que el presidente estime necesarias, para lo cual convocará a todos los integrantes del Consejo con tres días de anticipación y por los conductos idóneos.

Al inicio de cada sesión, se pasará lista de asistencia, se verificará el quórum y se desarrollará la sesión conforme al orden del día.

Los acuerdos se tomarán por votación de la mayoría de los consejeros asistentes y en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

## **Capítulo VI**

### **De los Comités de Consulta y Participación Ciudadana**

Artículo 190.- En materia de seguridad pública la participación ciudadana es prioritaria, por lo que toda autoridad estatal o municipal estará obligada a proveer lo necesario para incluir la participación y cooperación voluntaria de la ciudadanía tendientes a la prevención de conductas antisociales en los ámbitos escolar, patrimonial, familiar, domiciliario y personal.

Con excepción de las acciones reservadas al sector público, la ciudadanía podrá participar organizadamente para una eficaz y oportuna prevención de conductas antisociales, para mejorar la procuración y administración de justicia y para lograr que la reinserción social de los delincuentes sea plena y sin restricciones, de conformidad con los programas aprobados en el seno del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, estableciendo al efecto los programas que este considere pertinentes, entre ellos la promoción de la denuncia anónima.

Artículo 191.- En cada una de las demarcaciones territoriales se establecerá y organizará un Comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana.

En dichos comités, además de la representación que se determine para la Secretaría y la Procuraduría, deberán participar representantes populares así como organizaciones vecinales o ciudadanas. El jefe delegacional correspondiente presidirá y coordinará las actividades del Comité.

Artículo 192.- Corresponde a los Comités Delegacionales de Seguridad Pública:

I.- Ser órganos de consulta, análisis y opinión de las respectivas Delegaciones en materia de seguridad pública;

II.- Emitir opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación de los programas y subprograma delegacionales de Seguridad Pública con participación vecinal y evaluar la ejecución del mismo;

III.- Informar sobre las zonas que en su concepto tengan mayor índice de delincuencia dentro de la circunscripción territorial de cada una de las Delegaciones;

IV.- Estudiar y proponer a la Procuraduría y al Gobierno del Distrito Federal, mecanismos de coordinación, para la mejor cobertura y calidad en los servicios que tienen encomendados;

V.- Verificar que el patrullaje se realice en los términos del programa y subprograma, mediante los mecanismos y códigos que al efecto acuerden con las autoridades a fin de arraigar y vincular al policía con la comunidad;

VI.- Proponer anualmente al Consejo de Honor y Justicia correspondiente, el otorgamiento de la Condecoración al Mérito, al elemento que mejores servicios haya prestado a la comunidad, sin perjuicio de la facultad para determinar otros estímulos;

VII.- Denunciar ante el Consejo de Honor y Justicia correspondiente aquellos casos que a su juicio constituyan faltas graves a los principios de actuación previstos en esta ley.

VIII.- Proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención de las quejas que formule la ciudadanía contra abusos y actuaciones de servidores públicos;

IX.- Proponer a la Procuraduría y a la Secretaría las acciones a emprender para prevenir la comisión de delitos y su impunidad, y

X.- Fomentar la cooperación y participación ciudadana con el Gobierno del Distrito Federal y la Procuraduría en los siguientes aspectos:

a.- La difusión amplia del programa y subprograma delegacional de seguridad pública con participación vecinal;

b.- La aportación de equipo complementario, el cual será destinado al servicio exclusivo de la demarcación correspondiente;

c.- El establecimiento de mecanismo de autoseguridad o la instalación de alarmas.

d.- Participar tanto en la elaboración como en la difusión de programas de reclutamiento.

Artículo 193.- Los Comités Delegacionales tendrán derecho a recibir la información que les permita participar adecuadamente, en el ámbito de sus atribuciones, en la seguridad pública de su respectiva demarcación. Igualmente tendrán derecho a recibir respuesta por escrito a sus peticiones o comentarios por parte de la autoridad correspondiente.

Artículo 194.- El Gobierno del Distrito Federal, las delegaciones y la Procuraduría fomentarán la colaboración de las organizaciones vecinales, asociaciones y sociedades de carácter privado así como de la ciudadanía en general, en los

correspondientes programas y subprogramas delegacionales de seguridad pública.

Artículo 195.- Los mandos policiales inmediatos de los elementos que estén en contacto directo con la ciudadanía, deberán celebrar reuniones mensuales con los habitantes de sus respectivas áreas de tarea, a fin de:

- I. Informar sobre las actividades, planes y resultados de la actuación de la policía;
- II. Responder a preguntas, dudas e inquietudes;
  
- III. Conocer quejas, denuncias, críticas y sugerencias; y
- IV. Acordar formas de colaboración entre comunidad y policía.

## **Título Décimo**

### **De la Información de Seguridad Pública del Distrito Federal**

#### **Capítulo I**

##### **Del Registro de Seguridad Pública**

Artículo 196.- Los integrantes del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal acopiarán, suministrarán, intercambiarán y sistematizarán información sobre seguridad pública mediante instrumentos tecnológicos modernos que permitan el acceso a los usuarios autorizados de modo fácil y al mismo tiempo seguro.

El Sistema de Información sobre Seguridad Pública del Distrito Federal se enlazará con el nacional con lo que tendrá acceso a las bases de datos de todo el país y permitirá la consulta de sus propias bases a los usuarios autorizados del Sistema Nacional.

Se exceptúa el acceso a la información a los prestadores de los servicios de seguridad privada.

Artículo 197.- A fin de que se integre al Sistema de Información sobre Seguridad Pública, la Secretaría de Seguridad Pública, promoverá la celebración de convenios con las delegaciones.

Artículo 198.- El Centro de Información Sobre Seguridad Pública es una unidad administrativa responsable de información y estadística dependiente de la Coordinación General Ejecutiva y estará obligada a informar al Consejo de Seguridad Pública de sus actividades.

Las autoridades e instituciones en materia de seguridad pública y de las delegaciones proporcionarán al Centro de Información toda la información y estadísticas que sean necesarias para la elaboración de sus estudios respectivos.

El incumplimiento de proveer la información para integrar el Sistema de Información sobre Seguridad Pública será causal de responsabilidad para el titular de los cuerpos de seguridad pública correspondiente o para cancelar la autorización de prestación de los servicios privados de seguridad.

Artículo 199.- El Reglamento determinará las condiciones de seguridad sobre manejo y acceso a la información, la que tendrá siempre un responsable de inscripción. En los casos necesarios se asignará una clave confidencial a los responsables de inscribir y a las personas autorizadas para obtener la información de los sistemas, a fin de que exista la debida constancia de cualquier movimiento o consulta.

Artículo 200.- La utilización de los registros se hará bajo los más estrictos principios de confidencialidad y de reserva. La consulta a los Registros se realizará única y exclusivamente por las autoridades señaladas en el artículo 15 de este ordenamiento y el coordinador general ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública.

En caso de que un jefe delegacional requiera información relacionada con su delegación, el coordinador general ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública deberá proporcionarla oportunamente.

No se proporcionará al público la información que ponga en riesgo la seguridad pública o de las personas y sus bienes o atente contra el honor de las personas.

El incumplimiento a esta disposición, así como el acceso a la información por parte de particulares, se equipara al delito de revelación de secretos y se sancionará como tal, sin perjuicio de responsabilidades de otra naturaleza en que se pudiera incurrir.

## **Capítulo II**

### **De la Información y Estadística en Seguridad Pública**

Artículo 201.- Las instituciones de seguridad pública desarrollarán un sistema de información y conocimiento, cuyos propósitos serán:

- I. Conocer la naturaleza, ritmo, tendencia y causas de la incidencia de las conductas antisociales;
- II. Diseñar políticas y programar las operaciones de las instituciones;
- III. Evaluar y ajustar los programas así como el desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos adscritos a las mismas;
- IV. Disponer de los elementos necesarios para una correcta selección, reclutamiento, formación, control, supervisión, promoción y en su caso separación de los integrantes de las instituciones;
- V. Rendir cuentas a la sociedad y hacer efectivo el derecho a la información no reservada, en términos de lo dispuesto por el artículo 154 de la presente Ley; y

VI. Intercambiar información con los demás integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 202.- El sistema de información y conocimiento sobre seguridad pública se compondrá de instrumentos, políticas y actividades de planeación, recolección, registro, procesamiento y difusión de información sobre seguridad pública.

Todas las instituciones de seguridad pública y sus responsables están obligados a proporcionar la información requerida en los términos de la presente ley y del reglamento.

Artículo 203.- Los insumos que se recopilarán para alimentar el sistema de información y conocimiento, serán:

- I. Los partes diarios, bitácoras e informes de las policías del Distrito Federal;
- II. Los registros estadísticos de delitos de las averiguaciones previas;
- III. Los resultados de las encuestas de victimización y demás estudios para reconocer los delitos no denunciados y las infracciones no registradas oficialmente;
- IV. Los reportes del sistema de emergencias, denuncias y quejas;
- V. Los informes provenientes de los órganos de programación, evaluación, carrera policial, supervisión, asuntos internos y honor y justicia;
- VI. Los informes de las instituciones y unidades administrativas de prevención primaria, centros de reclusión, ejecución de sentencias y readaptación social;
- VII. La información sobre el número de consignaciones del Ministerio Público ante los órganos jurisdiccionales, las resoluciones en los respectivos autos de término, sentencias y otras resoluciones;

VIII. Informes solicitados a distintas dependencias públicas relativas a la seguridad pública;

IX. Las bases de datos del subsistema de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

X. Información de medios de comunicación, instituciones académicas y civiles; y

XI. En general los datos provenientes de cualquier fuente que tenga relación con la seguridad pública.

Artículo 204.- Se establecerá un programa permanente de estudios para el reconocimiento de los delitos no denunciados y las infracciones no registradas oficialmente, mediante encuestas, investigaciones y otros métodos idóneos, a cargo de la Coordinación General Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública.

Al menos realizará una encuesta general anual, la cual seguirá la metodología científica universalmente aceptada.

Los resultados se darán a conocer dentro de los 90 primeros días del año siguiente al estudiado por la encuesta.

Artículo 205.- La unidad administrativa responsable de información y estadística resguardará, clasificará y procesará las informaciones recabadas mediante archivos, bibliotecas y bases de datos disponibles para la consulta, de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

El Reglamento establecerá las normas, requisitos y niveles de acceso y restricción a estas bases y archivos, para los servidores públicos y el público en general.

Para el acceso del público en general el principio que prevalecerá es que todos los datos deben estar disponibles, salvo la información reservada por ley al Ministerio Público, aquella que pueda comprometer la confidencialidad de operaciones en

curso, la seguridad de los elementos, la vida privada o la honorabilidad de personas no sujetas a proceso penal.

Artículo 206.- La información recopilada, clasificada y procesada a su vez servirá como insumo para la programación de acciones que fortalezcan el servicio de la seguridad pública, a saber:

- I. Evaluación operativa de las instituciones de seguridad pública;
- II. Estadística criminal para la difusión al público en general;
- III. Estadística criminal de uso táctico inmediato para las instituciones de seguridad pública;
- IV. Mapas de incidencia;
- V. Producción de inteligencia criminal; y
- VI. Estudios sobre la fenomenología y etiología del fenómeno criminal.

El Reglamento establecerá las características y periodicidad de los productos.

Artículo 207.- El Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal deberá presentar al público, en forma periódica, un reporte estadístico criminal con al menos los siguientes aspectos:

- I. Incidencia de delitos denunciados del fuero común en general;
- II. Incidencia por cada tipo de delito del fuero común;
- III. Incidencia de delitos denunciados del fuero común en general por municipio;
- IV. Incidencia por cada tipo de delito del fuero común por municipio;

- V. Número de averiguaciones previas consignadas con detenido y sin detenido por los distintos delitos en general;
- VI. Número de averiguaciones previas consignadas con detenido y sin detenido por cada tipo de delito;
- VII. Número de averiguaciones previas remitidas a la reserva;
- VIII. Número de averiguaciones previas aprobadas para no ejercicio de la acción penal;
- IX. Número de órdenes de aprehensión solicitadas, obsequiadas, ejecutadas, canceladas y pendientes de ejecución;
- X. Número de presuntos responsables presentados a los jueces a los cuales se dictó formal prisión o liberación y de los primeros, número de aquellos que obtuvieron libertad provisional o fueron ingresados a los centros de readaptación social;
- XI. Sentencias absolutorias o condenatorias dictadas por los jueces penales del fuero común;
- XII. Menores infractores presentados ante el Ministerio Público;
- XIII. Menores infractores ingresados a los Centros Tutelares y tipo de tratamiento determinado por los Consejos Técnicos; y
- XIV. Antecedentes y series históricas de los conceptos antes expuestos.

Artículo 208.- Para efectos de esta ley, las siguientes instituciones están obligadas a proporcionar información estadística, con la salvedad que sus leyes prevengan y de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal:

- I. La Secretaría de Seguridad Pública;
- II. Las policías delegacionales municipales;

III. La Procuraduría General de Justicia;

IV. La Secretaría de Gobierno; y

V. El Tribunal Superior de Justicia, por lo que hace a datos sobre presuntos delincuentes presentados, incidentes de libertad y autos de formal prisión y sentencias.

### **Capítulo III**

#### **De la Información en Apoyo a la Procuración de Justicia**

Artículo 209.- Se integrará una base estatal de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, según sea el caso, medios de identificación, recursos y modos de operación. Esta base estatal de datos se actualizará permanentemente y se conformará con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, Readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas.

### **Capítulo IV**

#### **Del Registro del Personal de Seguridad Pública del Distrito Federal**

Artículo 210.- El coordinador general ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal, organizará el Registro del Personal de Seguridad Pública del Distrito Federal, que contendrá todos los datos personales de identificación para elaborar la Clave Única de Identificación Permanente, de los elementos de los cuerpos de seguridad pública metropolitana, delegacional, auxiliar y ministerial, así como de los servicios de seguridad privada, que, como mínimo, serán los siguientes:

- I. Los generales y la media filiación;
- II. Huellas digitales;
- III. Registro de voz;
  
- IV. Grupo y factor sanguíneo;
- V. Perfil psicológico;
- VI. Fotografías de frente y de perfiles;
  
- VII. Descripción del equipo a su cargo;
- VIII. Trayectoria de los servicios desempeñados;
- IX. Cascajo y proyectil del arma de fuego que porte;
  
- X. Los estímulos, reconocimientos a que se haya hecho acreedor el elemento de las corporaciones e instituciones de seguridad pública servidor público o prestador de servicios privados;
  
- XI. Las sanciones, suspensiones, el cambio de adscripción, actividad o rango, así como las razones que lo motivaron; los integrantes de todas las corporaciones de seguridad tienen la obligación de informar al Registro de los procedimientos administrativos, judiciales o extrajudiciales que les atañen en razón de su servicio, en un plazo no mayor de treinta días, la omisión de lo anterior será causa de responsabilidad. El Registro vigilará el cumplimiento de esta disposición con la facultad de solicitar los informes respectivos, y
  
- XII. Los demás que determine el Reglamento respectivo.

Cuando a los integrantes de las corporaciones e instituciones de seguridad pública, o auxiliares de la seguridad pública se les dicte cualquier auto de procesamiento, sentencia condenatoria o absolutoria, sanción administrativa o resolución que modifique, confirme o revoque dichos actos, la autoridad que conozca del caso respectivo notificará inmediatamente al Registro.

Artículo 211.- Serán objeto de registro policial los aspirantes que hayan sido rechazados y los admitidos que hayan desertado del curso de formación policial. Se llevará un registro de los elementos suspendidos, destituidos, inhabilitados,

consignados y de los que renuncien; con la finalidad de mantener el orden y el control de personas aspirantes que no reúnen los perfiles mínimos para formar parte de las corporaciones e instituciones de seguridad pública del Distrito Federal.

Artículo 212.- Las autoridades de seguridad pública en Distrito Federal, inscribirán y mantendrán actualizados en el Registro los datos relativos a los integrantes de las instituciones de seguridad pública y de los servicios privados, en los términos de esta ley y su reglamento.

Artículo 213.- La consulta del Registro será obligatoria previo al ingreso de todas las personas a cualquier corporación e institución de seguridad pública y sus auxiliares a través de la autoridad correspondiente, incluyendo a las de formación policial. Con los resultados de la consulta se procederá de conformidad con las normas conducentes.

Artículo 214.- Los integrantes de las corporaciones e instituciones de seguridad pública portarán una identificación visible que incluya nombre, cargo, adscripción, registro de la Clave Única de Identificación Permanente de su inscripción en el Registro y fotografía, salvo en casos de comisión para labores de información, previstos en la presente Ley.

## **Capítulo V**

### **Del Registro de Armamento y Equipo del Distrito Federal**

Artículo 215.- Las autoridades de seguridad pública locales y delegacionales, así como las personas que presten servicios privados de seguridad y otros auxiliares, deberán inscribir en el Registro de Armamento y Equipo del Distrito Federal, independientemente de cumplir con lo dispuesto en otras leyes:

I. Los vehículos que tuvieran asignados, anotándose el número de matrícula, las placas de circulación, la marca, modelo, tipo, número de serie y motor para el registro del vehículo; y

II. Las armas y municiones que les hayan sido autorizadas por las dependencias competentes, aportando el número de registro, la marca, modelo, calibre, matrícula y demás elementos de identificación.

Artículo 216.- Cualquier persona que ejerza funciones de seguridad pública y sus auxiliares, sólo podrá portar las armas de cargo que le hayan sido autorizadas individualmente o aquellas que se les hubiesen asignado en lo particular, y que estén registradas colectivamente para la institución de seguridad a que pertenezcan, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 217.- Las armas de cargo sólo podrán ser portadas durante el tiempo del ejercicio de funciones, o para un horario o misión determinados, de acuerdo con los ordenamientos de cada corporación o institución de seguridad pública.

Artículo 218.- En el caso de que los elementos de seguridad pública aseguren armas y municiones, lo comunicarán de inmediato al Registro de Armamento y Equipo del Distrito Federal y las pondrán a disposición de las autoridades competentes, en los términos de las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 219.- La revista del armamento se pasará cuantas veces lo considere necesario la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Artículo 220.- En caso de que algún titular de seguridad pública o elementos de los cuerpos seguridad pública, obstaculice la ejecución de la revista, será acreedor a su inmediata remoción, sin indemnización, a la cancelación de su resguardo y será responsable en los términos de las leyes aplicables en la materia.

Artículo 221.- El incumplimiento a las disposiciones de los artículos anteriores de esta ley, dará lugar a que la portación de armas se considere ilegal y sea sancionada en los términos de las normas aplicables.

Artículo 222.- Los vehículos al servicio de las corporaciones e instituciones de seguridad pública deberán ostentar visiblemente su denominación, emblema o escudo; quedando prohibido el uso de vehículos que hubieren sido asegurados con motivo de la investigación de delitos o de la comisión de faltas administrativas.

## **Título Décimo Primero**

### **De la Coordinación en Materia de Seguridad Pública y los Servicios a la Población**

#### **Capítulo I**

##### **De la Coordinación de Autoridades**

Artículo 223.- La coordinación entre las policías federales, del Distrito Federal y delegacionales comprenderá las siguientes materias:

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las corporaciones e instituciones de seguridad pública;
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos;
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las corporaciones e instituciones de seguridad pública;
- IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- VI. Acciones policiales conjuntas;
- VII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y

VIII. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Artículo 224.- El secretario de Seguridad Pública y los titulares de seguridad pública delegacional, informarán diariamente al Centro de Información, sobre los partes de novedades, auxilios y actuaciones, para la debida organización y coordinación para el establecimiento de estrategias dirigidas al combate a la delincuencia.

Artículo 225.- La Secretaría de Seguridad Pública y los jefes delegacionales se coordinarán con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en lo referente a las actividades que desempeñen donde se incluya la información necesaria para la prevención del delito, procuración y administración de justicia.

Artículo 226.- Los cuerpos seguridad locales y delegacionales están obligadas a establecer, mantener y fortalecer la coordinación necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, en forma eficiente y ordenada.

Artículo 227.- Las autoridades locales y delegacionales estarán obligadas a apoyarse mutuamente y a transmitirse la información necesaria a efecto de lograr una mejor organización, administración, operación y modernización tecnológica de sus equipos, que les permita realizar eficaz y eficientemente sus funciones.

Artículo 228.- En casos de excepción y sólo para efectos de coordinar acciones con la Secretaría de Seguridad Pública, la policía delegacional de los territorios afectados, se pondrán bajo las órdenes del jefe de Gobierno. Esta subordinación aplicará en condiciones de emergencia, situaciones especiales o en prevención de desastres y concluirá cuando se superen las causas y condiciones que la motivaron.

## **Capítulo II**

### **De los Servicios a la Población**

Artículo 229.- Los servicios de seguridad pública en las delegaciones podrán integrarse a través de los módulos de vigilancia, los cuales funcionarán coordinadamente entre autoridades locales y delegacionales. Este servicio tendrá como objeto atender a la ciudadanía, salvaguardar y auxiliar a la población para un eficaz sistema de seguridad pública.

Artículo 230.- En los módulos podrán brindarse a la población otros servicios distintos a los de seguridad pública, acordes a las necesidades de los habitantes y a las características de la región o del municipio en que se encuentren ubicados.

Artículo 231.- En casos de emergencia, las corporaciones e instituciones de seguridad pública y autoridades administrativas se coordinarán para establecer puestos de auxilio a la ciudadanía, respetando los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 232.- Las corporaciones e instituciones de seguridad pública y las autoridades administrativas en acciones de prevención, persecución de un delito o ante desastres por caso fortuito o provocadas por el hombre, deberán coordinarse con los cuerpos de bomberos, de rescate y demás unidades de protección civil, a través de los medios más expeditos.

El incumplimiento de la coordinación inmediata a que se refiere este artículo se considerará falta grave y será sancionada conforme corresponda.

### **Transitorios**

Artículo Primero.- Esta Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Se abroga la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1993, así como todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Artículo Tercero.- El reglamento de la presente Ley deberá expedirse por el jefe de Gobierno del Distrito Federal en un plazo máximo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor esta ley.

Artículo Cuarto.- Los demás reglamentos a que se refiere esta ley deberán expedirse en un plazo no mayor de noventa días hábiles siguientes al de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Artículo Quinto.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal dispondrá de un plazo no mayor a noventa días para realizar la reforma al Código de Penal y al de Procedimientos Penales del Distrito Federal a que hacen referencia los artículos 31 y 61 de la presente Ley.

Artículo Sexto.- El Consejo de Seguridad Pública y los Consejos Delegacionales de Seguridad Pública a que se refiere la presente Ley, deberán ser instalados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y los jefes delegacionales, según sea el caso, dentro de los treinta días naturales siguientes a la vigencia del presente ordenamiento, en los términos que el mismo dispone.

Artículo Séptimo.- La Asamblea Legislativa contará con un plazo noventa días para emitir la Ley que Crea el Colegio Superior de Seguridad Pública del Distrito Federal.

**Diputados:** Francisco Barrio Terrazas, José Sigona Torres José González Morfín, Manuel Pérez Cárdenas. **Senadora** Cecilia Romero Castillo (rúbricas).

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y del Distrito Federal. Junio 30 de 2004.)

**Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1537, viernes 9 de  
julio de 2004**

**QUE REFORMA LOS ARTICULOS 56, 59, 116, FRACCIÓN II, Y DEROGA EL  
ARTICULO 55, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO  
DE JALISCO Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE  
DEL MIÉRCOLES 7 DE JULIO DE 2004**

Guadalajara, Jalisco, a 20 de Mayo de 2004.

**HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN  
PRESENTE**

Me es grato saludarles y a la vez comunicarles que el Congreso del estado de Jalisco, en sesión de fecha 20 de Mayo del año en curso, aprobó acuerdo legislativo 212/04, del cual anexo copia, mediante el cual se eleva formal Iniciativa que reforma los artículos 56, 59, 116, fracción II, y deroga el artículo 55, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de esta soberanía estatal, comunico lo anterior para los efectos legales conducentes.

Sin otro particular propicia hago la ocasión para enviarles un cordial saludo y reiterar les las seguridades de mi consideración y respeto.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

El Secretario General del Congreso  
Mtro. Gabriel Gallo Alvarez. (rúbrica)

La suscrita diputada Rocío Corona Nakamura, en uso de las facultades que me confieren los artículos 28 fracción I de la Constitución Política y el artículo 147 y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, y de conformidad a lo establecido en el artículo 71, fracción VII, de la Constitución General de la República, que faculta a las entidades federativas a presentar iniciativas de ley; por este medio presento a esta Soberanía la siguiente Iniciativa de Acuerdo Legislativo que propone elevar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de ley que reforma los artículos 56, 59, 116 fracción II, y deroga el artículo 55, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual expreso la siguiente

### **Exposición de Motivos**

1. En el ejercicio legislativo se depositan tareas fundamentales para el funcionamiento político y administrativo del poder público, las cuales pueden sintetizarse en, a) La creación de leyes, b) La fiscalización del gasto público, y c) Nombramiento de funcionarios públicos. Por tratarse de quehaceres que importan al interés general, es necesario que el poder legislativo cuente con órganos que le hagan posible desarrollarlos con eficiencia y eficacia. Para ello, tanto al Congreso General como a los locales, se les ha dotado de toda una estructura operativa que respalda su trabajo, aportando elementos técnicos y científicos que propenden a un mejor desempeño; tal es el caso de las planillas para la asesoría jurídica, contable y administrativa que dan soporte a las decisiones de la asamblea de diputados y senadores.

Sin embargo, no obstante el grado de especialización que pudiere alcanzarse por parte de los órganos auxiliares del poder legislativo, en cualquiera de sus niveles de gobierno, este elemento es insuficiente por sí mismo para dotar al Estado de buenas leyes, fiscalización y acertados nombramientos de servidores públicos, en razón de que la percepción política es indelegable y exclusiva de los diputados que integran la asamblea legislativa. Es decir, la voluntad de los colegios legislativos se manifiesta de acuerdo a la apreciación política de la mayoría de sus

integrantes, sin que en ocasiones tengan el suficiente peso las consideraciones de índole técnico o científico. En muchos casos puede más la razón política que la ciencia.

La *política legislativa* es la orientación que los diputados o senadores dan a sus productos. Es en razón a esa política, por lo que suelen conflictuarse posiciones contrarias ante el planteamiento de una cuestión determinada. La política legislativa *debe ser* la materialización de la función representativa de los diputados y senadores, vinculada directamente con los intereses de sus representados. No debe perderse de vista que tanto los diputados como los senadores, deben responder directamente a los intereses populares. No es poner un acento especial en aquello que satisface deseos generales, sino en lo que es conveniente al interés público, desde una perspectiva real y racional. Sin embargo, es común que los legisladores no se sientan sujetos y comprometidos con el interés de sus representados. A este fenómeno se le ha reconocido como el *principio de la responsabilidad invertida*. Este evento se manifiesta cuando el representante popular identifica a diverso actor político -y no a sus electores- como el fin de sus lealtades y propósitos. Ya sea que se trate de un partido político, de un grupo de poder, algún personaje relevante, el legislador -en virtud a la responsabilidad invertida- orienta su política legislativa a favor de esos intereses, dándole la espalda a los eventuales reclamos de sus electores. Esta deformación de la representación popular se debe al hecho de que el sujeto apuesta su porvenir político a favores provenientes de diversa fuente de poder, distinta al sufragio universal. Es decir, no se confía al voto de la ciudadanía el ascenso de una carrera política, sino al amparo de un partido, grupo o personaje influyente. Esta práctica viciosa ha cobrado su cuota, tasada en legislaciones que favorecen intereses de grupo y no del pueblo, una casi nula fiscalización de los recursos públicos y el nombramiento de funcionarios que no cubren el perfil debido, desembocando invariablemente en perjuicio del país. Algunos diputados o senadores, de diferente color político, que se juegan su porvenir favoreciendo exigencias de los poderosos y volteando la cara a las demandas populares.

La responsabilidad invertida debe ser identificada como una de las perversiones políticas más perniciosas de la estructura legislativa, conlleva un alto grado de traición a los intereses del pueblo y pone en evidencia las debilidades de sujetos carentes de vocación de servicio que encuentran en el escaño legislativo una oportunidad para satisfacer requerimientos personales. El combate a este fenómeno debe darse desde una reforma estructural; es decir, la regulación constitucional vigente del quehacer legislativo, en cierto grado propicia la desvinculación de la responsabilidad del sujeto con la ciudadanía, desde el momento en que no existe la oportunidad para que los representados los califiquen -premier o sancionen- en términos objetivos. El eventual reproche que la ciudadanía pudiere hacerle a su representante popular hoy son expresiones apagadas que en nada afectan al mal servidor público; a lo máximo, esas recriminaciones abonan a la derrota su partido político. Ahora si que los partidos políticos pagan con derrotas electorales la promoción de malos legisladores, pero el sujeto queda librado del señalamiento popular. Por ello es preciso que se establezca un sistema que determine consecuencias directas para el diputado o senador, de acuerdo a su desempeño; y una de esas consecuencias, altamente estimulante para quienes incursionan en el servicio legislativo, debe ser la posibilidad de ser reelecto para el cargo o sufrir una derrota electoral, como consecuencia directa de su mal desempeño personal. Vista de esta forma, la reelección debe instituirse como una estrategia que rompa la responsabilidad invertida de los legisladores y les obligue a voltear la mirada a los intereses de sus representados. De esta manera, la reelección exige a los representantes populares a pugnar por el interés de los electores, a sabiendas de que su compromiso con otras fuentes de poder, puede ser la diferencia entre la reelección o el repudio de sus electores.

La reelección es un concepto que debe abordarse valorando experiencias históricas y reconociendo nuevas realidades. Sus detractores aluden al fortalecimiento de cacicazgos que pudieren enquistarse indefinidamente en el aparato gubernamental, sirviendo a círculos oligárquicos, y distantes de los

intereses populares. Esa imagen ya no es dable en un sistema electoral moderno, equitativo y confiable, como el que los mexicanos nos hemos dotado. Al contrario, como ya se señaló, el mal representante en cuanto trascienda su mal desempeño a la conciencia de los electores tendrá asegurada su derrota, orquestada por el depósito de los votos en las urnas electorales.

Además recordemos que ya no existe el pase automático, jugar la reelección obligará a los diputados en funciones a pasar el cedazo de las elecciones internas del partido -previa a la constitucional-, bueno, al menos en el partido que yo milito.

La reelección de los diputados y senadores profesionaliza el servicio legislativo. Calificado de eficiente el trabajo de un diputado, su reelección garantiza un escaño para un sujeto con experiencia parlamentaria que abordará la creación de las leyes con mayor prudencia y conocimiento; habrá desarrollado habilidades para la fiscalización de los recursos públicos; y seguramente pugnará por el nombramiento de funcionarios que cuenten con la aprobación de sus representados, o cuando menos que no tengan tacha, para que a la postre sus electores no le señalen una responsabilidad indirecta por su mal desempeño.

La reelección de diputados y senadores permite la continuidad de proyectos legislativos. No es posible que al cambio de una legislatura, los proyectos incubados por la anterior, sean desechados tan sólo para no ser consecuentes con los autores. Este ejercicio entrecortado propicia que los proyectos legislativos se repitan *como nuevos*, queden inconclusos y renuncien a una visión de largo plazo. El país está necesitado del desahogo de una agenda legislativa que aborde los grandes problemas nacionales, y este ejercicio -ya lo hemos visto- no es posible desarrollarlo en lapsos fatales de tres años. Es necesario construir un puente que dé continuidad al trabajo legislativo, y que deseche de una vez por todas, la idea de que las leyes del país y de los estados deben reformarse cada tres años. El país requiere de pocas y buenas leyes, y resulta que el ascenso de nuevos legisladores cada tres años, propicia una producción de baja calidad, profusa y desordenada.

La reelección fortalece la democracia porque es un ejercicio que nace de la libre autodeterminación de la voluntad popular. La ley no debe ser obstáculo para que la gente proyecte a una curul a quien satisfaga sus expectativas. La representación debe nacer de la confianza y simpatía que un sujeto honorable despierte entre la población, y es el caso, si un ciudadano reúne esas condiciones, luego no existe razón para que no se le elija a la alta dignidad de representante popular, menos aún cuando se trate de una persona con experiencia y capacidad probada en el trabajo legislativo. Lo contrario, es decir, coartar la posibilidad de la reelección, es delimitar también la capacidad democrática de la comunidad.

Por otra parte, como ya se dijo, con la reelección el pueblo califica la gestión legislativa del diputado al que premia o castiga en la jornada electoral. La autora de esta propuesta considera que es muy importante que -en principio- el trabajo de los diputados y senadores sea valorado por los ciudadanos, y que, como consecuencia de esa valoración, el político se gane su reelección o rechazo popular.

2. En algunos casos el fenómeno de la responsabilidad invertida y la poca profesionalización de los cuerpos legislativos, se repite en las legislaturas locales, por ello, atendiendo el aforismo jurídico que señala que *a la misma cuestión la misma solución*, se propone que se ataquen dichas deformaciones de la representación popular local, adecuando las mismas reformas estructurales que se proponen para el Congreso de la Unión a los congresos locales.

3. Por todo lo anterior, se propone la reforma de los artículos 56, 59, 116 fracción II y la derogación del artículo 55 fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 56 se reforma para suprimir el último párrafo que actualmente determina que

*La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.*

La reforma es el resultado de una adecuación del precepto con la propuesta del nuevo artículo 59 constitucional, que habrá de referir que, los "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión propietarios y suplentes podrán ser reelectos para el período inmediato... Los Senadores sólo podrán ser reelectos una vez y los Diputados no podrán ser reelectos más de tres veces, de manera consecutiva". Aquí es preciso destacar que la voluntad del legislador debe ser interpretada en el sentido de que los senadores y diputados suplentes si pueden reelegirse como tales indefinidamente, en cuanto no asciendan al cargo; más aquellos que lleguen a ocupar un sitio en el Senado o en la Cámara de Diputados, ya porque fueren propietarios o se trate de suplencias que se hubieren hecho efectivas, sólo podrán ser reelectos en los términos del precepto que se propone. Es decir, lo que el proyecto trata de imponer es el límite para que un sujeto sean miembro del Senado de la República en cuando mucho dos ocasiones consecutivas (una elección o suplencia efectiva y una reelección o suplencia efectiva); y una persona sólo podrá ser diputado en cuatro legislaturas consecutivas (una elección o suplencia efectiva y tres reelecciones o suplencias efectivas).

La derogación de la fracción VII del artículo 55, se explica como una adecuación indiscutible para la armonización del marco constitucional.

Ahora bien, la reforma estructural de los poderes legislativos locales debe partir del estudio del artículo 116 constitucional. De ahí que el presente ejercicio legislativo propone reformar su fracción II, suprimiendo el párrafo segundo que establecía el principio de la no reelección en los siguientes términos:

*Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.*

Al operar la reforma se elimina el obstáculo para la reelección y se abre la posibilidad para que las entidades federativas la regulen según su particular condición política. Esta solución es más acorde al espíritu federalista de la Constitución General de la República, que aquella otra donde, desde el texto constitucional se impusiera a todos los estados una fórmula uniforme. De esta manera los congresos locales valorarán las conveniencias de la reelección y, en todo caso, procederán a elegir entre una reelección absoluta o acotada por plazos determinados en su Constitución local.

4. Se propone que el decreto que llegare a publicar el presente proyecto contenga un artículo transitorio que establezca su entrada en vigor a los tres años de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Esta disposición tendría el efecto de que la votaría el Poder Reformador sin el vicio que conlleva el tener interés

personal por parte de los diputados, federales y locales, y senadores, involucrados en su aprobación, es decir, su análisis será más objetivo en cuanto no se entrometa el interés personal del votante por la reelección. Y esa disposición transitoria, además, desterraría cualquier suspicacia que pudiere cuestionar la calidad de la reforma al endilgar su aprobación a intereses personales y no a su intrínseco valor jurídico y político.

5. No pasa desapercibido para la autora de la presente iniciativa el hecho de que tanto en la Cámara Alta como en la Cámara Baja se encuentran turnadas a comisiones diversas iniciativas que abordan la problemática de la reelección desde diferentes puntos de vista, sin embargo, considero que la propuesta que hoy elevo ante esta soberanía cumple con mayor exactitud con las expectativas de los estados y es armónica con la necesaria reforma estructural del Poder Legislativo de la Federación. De esta forma, Jalisco participa con propuestas propias y enriquece el debate nacional en un punto muy importante de la agenda del país.

Esta propuesta en su conjunto está inspirada en la necesidad de tener mejores cuerpos legislativos, que estén en condiciones de dar respuestas a las impostergables demandas populares. Para nadie es ajeno el hecho de que estamos en medio de dramáticos cambios globales y esa situación nos obliga a estar a la altura de las circunstancias de los tiempos, con capacidad de reacción, inteligencia y visión de futuro. El desarrollo político del país pasa necesariamente por la modernización de los órganos legislativos, y esta adecuación, seguramente tendrá un efecto multiplicador al ofrecer congresos de diputados y senadores más comprometidos con las causas populares, más profesionales y dispuestos a dar la lucha por el bienestar del país.

En mérito de lo expuesto propongo a esta Asamblea el siguiente proyecto de

### **Acuerdo Legislativo**

**PRIMERO.** El Congreso del Estado de Jalisco eleva al Honorable Congreso de la Unión la siguiente

**Iniciativa de ley**

Que reforma los artículos 56, 59, 116 fracción II y deroga el artículo 55 fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforman los artículos 56, 59, 116 fracción II y deroga el artículo 55 fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

**Artículo 55.-** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

De la I a la VI. ....

**VII.- Derogado**

**Artículo 56.-** la Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

**Artículo 59.-** Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión propietarios y suplentes podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los Senadores sólo podrán ser reelectos una vez y los Diputados no podrán ser reelectos más de tres veces, de manera consecutiva.

Artículo 116. ....

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

I. ....

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

De la III a la VII. ....

## **TRANSITORIOS**

**Artículo Primero.-** Este decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

**SEGUNDO.** Instrúyase al Secretario General del Congreso del Estado de Jalisco para que remita la presente iniciativa al Congreso de la Unión para la continuación de su proceso legislativo.

**TERCERO.** Envíese copia de la presente iniciativa a los congresos locales y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para su conocimiento.

Salón de Sesiones del Congreso del Estado

Guadalajara, Jalisco a 13 de mayo de 2004.

Diputada Rocío Corona Nakamura (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 7 de 2004.)

CON PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS 72 Y 78  
CONSTITUCIONALES, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARTHA PALAFOX  
GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA  
COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 7 DE JULIO DE 2004

**Exposición de Motivos**

El derecho de vetar leyes que decreta el Congreso de la Unión, por parte del Presidente de la República, que se señala en el artículo 72 de la Constitución de los Política de los Estados Unidos Mexicanos, es muy importante para la vida republicana de la nación.

Hacer uso de este derecho requiere de la mayor responsabilidad por parte del Ejecutivo, ya que coadyuva al equilibrio de poderes y fortalece la democracia.

No actuar con suficiente conciencia, prudencia y seriedad de lo que significa para el país esta facultad que tiene el Presidente de la República puede dar señales a la ciudadanía que la confundan, mostrando un aparente enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, que en nada abona al equilibrio de poderes; o quizá, realmente sea una actitud revanchista del Ejecutivo con el Legislativo. Si no fuera así, ¿por qué no publicar los proyectos de decreto que ya aprobó el Congreso de la Unión y que es obligación constitucional que así lo haga el Presidente de la República? En nada abona al equilibrio democrático si el Ejecutivo de la nación toma una actitud desafiante con el Poder Legislativo.

Este exceso en que incurre el Presidente de la República, al no publicar en el Diario Oficial de la Federación los Proyectos de Ley que han sido aprobados por el Congreso de la Unión, atenta contra las instituciones del país, incluido el propio Poder Legislativo y la propia institución presidencial.

Casos como la reforma al artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como el proyecto de reforma a Ley de Instituciones de Salud, que adiciona una fracción V Bis al artículo 5, y un artículo 7 Bis al Capítulo I, son sólo un ejemplo. En esta última, que entre otras cosas crea el Instituto Nacional de Medicina Genómica y que por un prurito ideológico o por una actitud con tintes de intolerancia, se retrase la publicación de este proyecto tan trascendental para la vida médica y científica del país, todo esto porque en el Senado de la República se modificó el dictamen original que le envió la Cámara de Diputados.

La minuta devuelta por el Senado a la Cámara de Diputados originó un debate álgido e innecesario, sólo porque en el artículo 7 Bis la Cámara revisora quitó el último párrafo del artículo 7 Bis, que a la letra dice: "y en ningún caso podrán ser sujetos de investigación las células troncales humanas, de embriones vivos, o aquellas obtenidas por trasplante nuclear", es decir, los senadores coincidieron en que la medicina genómica no tiene que ver con la clonación humana, con la manipulación de embriones, ni con la manipulación de células madre, ni con la reproducción asistida. Lo mismo que en la Cámara de Diputados. El debate, con la misma coincidencia en el fondo, era si se quedaba o se quitaba ese párrafo.

De manera desafiante, el Ejecutivo no sólo no ha aprobado este proyecto de decreto, sino que, de acuerdo con lo publicado en algunos medios de comunicación (se anexan recortes de prensa), el Presidente de la República, por decreto, crea el Centro de Medicina Genómica, es decir una actitud poco seria con la propia iniciativa que él envió a la Cámara de Diputados.

Por todo ello y con el objeto de que este tipo de situaciones se eviten en lo posible, ya que en nada coadyuvan al equilibrio de poderes, es que vengo ante esta Asamblea Permanente a proponer que se reforme el artículo 72, inciso b, de la Constitución de la República, eliminando de dicho inciso el último párrafo que a la letra dice: **"a no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o**

suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".

Así también se propone reformar **el artículo 78** de nuestra Carta Magna, para incluir dentro de las facultades de la Comisión Permanente, que ésta **pueda recibir proyectos de decreto aprobados por el Congreso de la Unión, que contengan observaciones por parte del Ejecutivo.**

Por lo anterior y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución de la República y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vengo ante esta soberanía a proponer la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 72, inciso b, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 72. ...**

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de 10 días útiles.

**Artículo 78. ...**

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, así como los proyectos de decreto aprobados por el Congreso de la Unión, que contengan observaciones por parte del Ejecutivo.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de julio del 2004.  
Dip. Martha Palafox Gutiérrez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 7 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1537, viernes 9 de julio de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 54 CONSTITUCIONAL, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARTHA PALAFOX GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 7 DE JULIO DE 2004

### Exposición de Motivos

Dentro de la reforma del Estado, la reforma electoral es trascendental para fortalecer la vida democrática de nuestro país. Qué bueno que en el Congreso de la Unión se discute, entre los diferentes grupos parlamentarios, junto con el Ejecutivo federal, esta reforma, cuya finalidad es contar con un nuevo marco jurídico que evite dispendios en los procesos electorales; que regule las precampañas; lo mismo que el uso de prerrogativas, sobre todo en medios de comunicación electrónicos; que prohíba a los partidos nuevos hacer alianza o coalición en su primera elección, entre otras consideraciones.

Todo ello va haciendo que nuestra democracia se perfeccione, teniendo al Instituto Federal Electoral (IFE) como la institución garante, para hacer de los procesos electorales verdaderos ejercicios democráticos creíbles, transparentes, donde se respeta el voto ciudadano y los votos cuenten y también se cuenten.

Visto hacia atrás, nadie podría negar que, después de varios lustros, nuestro país ha registrado grandes avances en materia electoral. Esto ha permitido transitar, de manera pacífica y gradual, a la democracia.

Hoy la autoridad de quienes nos gobiernan surge del voto libre y secreto de la ciudadanía. Pero también la transición democrática de México no se explicaría sin

el IFE. Hoy el IFE es una institución pública con mayor prestigio y credibilidad ante el pueblo de México.

Nacido en octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobadas en 1989, y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria como lo es el Código Federal de Instituciones procedimientos Electorales (Cofipe), en agosto de 1990; desde esa fecha, al IFE ha correspondido ser el responsable directo de cuando menos cuatro procesos electorales federales, incluidos dos para Presidente de la República (1994 y 2000). El IFE también ha experimentado importantes reformas, como la de 1993, donde se facultó a los órganos del IFE para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña de elecciones.

En 1994, la reforma le dio mayor peso e influencia a los Consejeros, confiriéndoles la mayoría de los votos, además de ampliar las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.

En 1996, las reformas constitucionales y al Cofipe reforzaron la autonomía e independencia del IFE, desligándolo totalmente del Poder Ejecutivo y reservando el voto dentro de los órganos de dirección exclusivamente para los consejeros ciudadanos.

En 1996, también se reformó al artículo 54 de la Constitución de la República, incluyendo una fracción V a dicho artículo, donde en uno de sus párrafos se señala que "en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida". Este ocho por ciento se aplica para la distribución de diputaciones plurinominales del partido que resulte con mayor número de votos en elecciones federales.

Diez años antes, no tener este 8 por ciento significó la existencia de mayorías en la Cámara de un sólo partido, incluso mas allá de 300 diputados, situación que ahora se prohíbe, de acuerdo con la fracción IV del artículo 54 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice: "ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios".

Sin embargo, la norma no tiene porque ser inamovible o estática, más aún que hoy en nuestro país las elecciones son verdaderamente competidas, los márgenes entre un partido que gana o pierde son muy reducidos.

Es decir, en la época actual, ningún partido tiene asegurado su triunfo en las urnas, además de contar ahora con una institución autónoma e independiente, como lo es el IFE, para garantizar elecciones limpias, creíbles, transparentes a los ojos del pueblo de México y de otros países.

Por eso, creo que este 8 por ciento ha sido superado. Tuvo su razón de ser y creo que válido y hasta justo para aquellos tiempos. Hoy, insisto, el famoso ocho por ciento ha sido superado. Pero además, ahora su aplicación crea más polémica que certeza y equidad en la asignación de plurinominales. Incluso, para definir la "votación nacional emitida", ya no se sabe si se refiere a la votación total, menos los votos nulos y de los candidatos no registrados. O si a lo anterior habría que incorporarle el número de votos de los partidos que no alcanzaron su registro oficial.

La Constitución de la República señala el 8 por ciento aplicado al porcentaje de votación nacional emitida. El Cofipe, en el artículo 12, inciso 2, dice: "en la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2 por ciento y los votos nulos".

En la realidad, ha habido confusión entre votación total emitida y votación nacional emitida. Esto tiene sentido, porque a la hora de asignar los diputados de representación proporcional, considerar uno u otro concepto tiene incidencia directa en los cocientes simples, lo mismo con el 8 por ciento para el partido que obtuvo mayoría en la votación. No es lo mismo aplicar o sumar el 8 por ciento al porcentaje obtenido del partido político de la votación total emitida, que aplicarlo a la votación nacional emitida.

Por todo ello, compañeras y compañeros diputados, pido de ustedes su voto a favor para esta reforma constitucional. Insisto, hoy las elecciones en nuestro país son verdaderamente competidas. No tiene ninguna razón seguir manteniendo, como norma constitucional, este 8 por ciento, que lejos de garantizar equidad en la asignación de diputados de representación proporcional, crea confusión, y muchas veces privilegia la inequidad, castigando a algunos partidos y favoreciendo a otros.

Por lo anterior, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución de la República y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vengo ante esta soberanía a proponer la siguiente

**Iniciativa de ley** que reforma el artículo 54, fracciones V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje mayor al 60 por ciento del total de la Cámara.

VI. En los términos establecidos en las fracciones III, IV y V, anteriores, las diputaciones de representación proporcional se asignarán a cada partido político, con derecho a ello, en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa al porcentaje que obtenga, en relación

a la votación nacional emitida y aplicado directamente a las listas plurinominales de cada circunscripción.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de julio del 2004.

Dip. Martha Palafox Gutiérrez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 7 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1542, viernes 16 de julio de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE SINALOA Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 14 DE JULIO DE 2004

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

La Quincuagésima Séptima Legislatura del H. Congreso del estado de Sinaloa, en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 71 fracción III, de la Constitución Federal, presenta a la consideración de esa soberanía iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de lo anterior, me permito remitir expediente integrado con:

- I. Iniciativa con Proyecto de Decreto.
- II. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación de la LVII Legislatura del H. Congreso del Estado.
- III. Acuerdo No. 57, de la Quincuagésima Séptima Legislatura, por el que se aprueba elevar a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa que reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A fin de que, en observancia a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 71 constitucional arriba citado, la iniciativa que se presenta pase a Comisión para el proceso legislativo correspondiente.

Expresándoles mis consideraciones, reitero a ustedes la seguridad de mis respetos.

Atentamente

Culiacán Rosales, Sinaloa, 1 de julio del 2004.

El Secretario General del H. Congreso del Estado de Sinaloa

Lic. José Antonio García Becerra. (rúbrica)

El H. Congreso del estado Libre y Soberano de Sinaloa, representado por su Quincuagésima Séptima Legislatura, ha tenido a bien expedir el siguiente,

**Acuerdo número 57**

**ARTICULO ÚNICO.-** La Quincuagésima Séptima Legislatura del H. Congreso del estado de Sinaloa, con fundamento en lo dispuesto en la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba elevar a la consideración del H. Congreso de la Unión, iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes

Iniciativa que reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El H. Congreso del estado de Sinaloa, de conformidad por lo estatuido por la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe que el derecho de iniciar leyes o decretos, ante el H. Congreso de la Unión, compete a las Legislaturas de los estados, sometemos a la consideración de esta Cámara de Diputados, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base a la siguiente:

## Exposición de Motivos

La Quincuagésima Séptima Legislatura del H. Congreso del estado de Sinaloa, en su oportunidad analizó la pertinencia de hacer uso de las facultades otorgadas a la misma, por la fracción III, del artículo 71 de la Constitución Federal, para presentar la iniciativa con proyecto de decreto que hoy se somete a la consideración de esa asamblea legislativa, la cual fue debidamente valorada y aprobada, en atención a la trascendencia que reviste el tema de fortalecer financieramente a las haciendas de los municipios del país, en el marco del federalismo fiscal mexicano, el cual se considera un componente básico de coordinación intergubernamental que debe desplegarse en beneficio directo de la célula básica de la Nación.

Que la equidad, en un auténtico federalismo, es sin duda un factor clave para hacer realidad la justicia distributiva. Es el elemento integrador de la inevitable diversidad en que se desenvuelven los estados y municipios. Implica efectivamente en los hechos, distribuir competencias, atribuciones y recursos entre todas las partes que componen la Federación Mexicana.

Por ello desde 1980, año en que se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se ha venido luchando de manera insistente por reducir el excesivo centralismo que en materia de recursos financieros ejerce el gobierno federal. Así, desde entonces, las transferencias totales de la Federación a los estados y municipios han crecido un 370 por ciento en términos reales, como resultado de que estas transferencias ya no están solamente compuestas por fondos de participaciones, sino también por ingresos derivados de convenios de colaboración administrativa, fondos producto de aportaciones, convenios de descentralización, y por el programa para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Que a pesar de lo anterior, en cuanto al reparto de recursos financieros a los estados y municipios, aún persiste la discrecionalidad y falta de transparencia en los mecanismos de distribución de determinadas transferencias federales.

Situación que debido a la excesiva centralización que prevalece, se generan tensiones y en ocasiones duplicidades en las estrategias para impulsar el desarrollo económico y social sustentable en las diversas regiones y municipios del país.

Que al ser enteramente dependientes los municipios de las participaciones y aportaciones federales, se ha tenido el efecto negativo de inhibir los incentivos para que éstos aumenten sus esfuerzos recaudatorios. Un ejemplo de esta situación anómala es que la recaudación del impuesto predial a cargo de los gobiernos municipales no ha aumentado en términos reales en los últimos 11 años, manteniéndose en alrededor del 0.2 por ciento del Producto Interno Bruto, luego que alcanzó un máximo en 1994 de 0.28 y un mínimo en 1999, de 0.19 por ciento del PIB. La captación por este concepto es muy baja si se compara con el promedio de los países miembros de la OCDE (0.99 del PIB), la de Argentina (0.98), Chile (0.68), la de Bolivia (0.52) y la de Brasil (0.47).

Por ello, urge remediar con decisión y rapidez esta situación desventajosa, dada la necesidad de garantizar el flujo de recursos financieros a los municipios provenientes de cargas fiscales equitativas y proporcionales a todos los contribuyentes, sin excepción alguna, así como de promover un ejercicio de gobierno más eficiente y transparente.

Que como consecuencia de este federalismo fiscal renovado que se pregona desde hace tiempo, debe reflejarse en los hechos una mayor conciencia para el correspondiente pago por concepto de impuestos y derechos de parte de secretarías y dependencias del gobierno federal, así como de empresas paraestatales federales y estatales, y organismos descentralizados, con el fin de regularizar su situación fiscal ante los municipios del país.

Que no se justifica que la Federación, dependencias, organismos y empresas paraestatales no contribuyan al erario municipal, especialmente tratándose de la

prestación de servicios públicos por concepto del suministro de agua potable, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales.

Que uno de los retos fundamentales del federalismo fiscal, es llevar al terreno de la práctica el respeto a la autonomía, tanto de los municipios como de los organismos operadores del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y convertirlos en agentes capaces de impulsar su propio desarrollo.

Que la calidad del servicio público de proporcionar agua potable, tratar y sanear las aguas residuales, es crítica en muchos de los municipios del país, debido a la falta de recursos financieros por la baja o nula recuperación del cobro de los derechos como contraprestación a la labor realizada por los mismos.

Que amerita reflexionarse que los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos es la única fuente propia que poseen los municipios, y si la misma es afectada por otra esfera gubernamental que la restrinja o limite, no será posible esperar que cumplan en debida forma con la labor que constitucionalmente se les ha encomendado.

Que es pertinente recordar que el Municipio es un nivel de gobierno con esfera de competencia propia, la cual se encuentra limitada constitucionalmente en diversas materias, de acuerdo a lo establecido en la legislación local de la entidad federativa en la que se ubican, salvo en el caso en el cual la Constitución General de la República les otorga expresamente el ejercicio de legislar en determinadas materias, como el que señala la fracción IV, inciso c) del artículo 115 Constitucional, la cual expresamente dispone que el Municipio percibirá los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y en líneas abajo, en su segundo párrafo, se expresa que las leyes federales no limitarán las facultades de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

No obstante esto, el mismo texto constitucional dispone la exención de pago de los servicios públicos que presta el municipio relativo a los bienes considerados por la Ley General de Bienes de la Nación, y sus correlativos aplicables en los estados, del dominio Público pertenecientes a la Federación, a los estados o a los municipios.

Con base a lo anteriormente señalado, diversos entes públicos a nivel nacional - entre ellos organismos descentralizados y empresas paraestatales- han presentado solicitudes a organismos operadores de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, a efecto de quedar exentos del pago de los mismos, incluso no sólo han presentado solicitudes, sino que han promovido amparos constitucionales y la protección de la justicia federal en contra de los actos de los referidos organismos operadores para no cubrir los montos adeudados por la prestación de dichos servicios. Por lo que cabe hacer la siguiente reflexión: si constitucionalmente la Federación al legislar exenta de pago de este servicio a los entes mencionados ¿está respetando la autonomía que en materia hacendaría tiene el gobierno municipal? ¿se está brindando apoyo para contribuir con esta legislación al sano desarrollo y cumplimiento de la labor municipal?

Que por ello es prioritario actualizar el marco jurídico constitucional y emprender reformas pertinentes a leyes federales y estatales, como la Ley de Aguas Nacionales (que estipula los derechos y obligaciones de los beneficiarios en el uso, explotación y aprovechamiento del recurso), las políticas de recaudación, cuotas y tarifas que deben cubrir los usuarios por los servicios hidráulicos.

Que por esa razón, es imprescindible fomentar el fortalecimiento y desarrollo de los organismos municipales operadores de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el país. Asimismo, también se debe brindar apoyo a las autoridades locales y estatales en la consolidación de empresas públicas,

privadas o mixtas proveedoras de servicios, fomentando una mayor autonomía técnica, administrativa y financiera.

Que la inversión necesaria para abatir los rezagos existentes y satisfacer nuevas demandas del servicio público de agua potable y alcantarillado, tendrá que provenir obviamente del pago de los usuarios, en tanto que los subsidios federales y estatales que no se justifiquen en términos sociales y económicos deben eliminarse.

Por ello, se deben establecer las bases constitucionales para que no haya más exenciones y subsidios. Ya que se han estado aplicando subsidios en forma totalmente errónea, tanto a nivel de diferencias regionales como a nivel de estratos sociales dentro de los centros poblados. Pues, la tarifa de agua potable es la misma en las colonias urbanas ricas y en las pobres, en tanto que en las primeras además se observa un gran desperdicio.

Por lo que la política de subsidios debe cambiar, y quienes puedan pagar por el agua, deben hacerlo, y los individuos verdaderamente pobres, es decir los 12 millones de mexicanos que carecen de agua potable, podrían recibir algún subsidio de manera excepcional.

Que hay que tener presente que el agua es un elemento estratégico y valioso en las definiciones geopolíticas locales, regionales, nacionales e internacionales. Es un medio estratégico de alto costo para el desarrollo nacional, regional y local, por lo tanto se debe considerar materia de seguridad nacional.

Por lo tanto se debe administrar el recurso del agua potable con una clara visión sustentable; y proceder a eliminar los subsidios al agua potable, sobre todo en ciudades como la del Distrito Federal; establecer cobros equitativos, e introducir nuevas tecnologías por los organismos operadores es un imperativo que la Nación reclama. Asimismo, es injusto que en la ciudad de México la tarifa del servicio

público de agua potable esté subsidiada con recursos fiscales provenientes de las entidades federativas. Es totalmente injusto que en el Distrito Federal el agua potable sea más barata que en los estados de la República.

Que adicionalmente a esta propuesta, se debe establecer que las multas y recargos por concepto de mal uso o desperdicio de agua potable sean mayores. Si las multas y los recargos incrementan en gran medida el crédito fiscal, los contribuyentes, decidirán pagar sus impuestos y derechos a tiempo, para evitarse un mayor endeudamiento con las autoridades municipales.

Que según la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS), 12 millones de mexicanos no cuentan con el servicio público de agua potable y 24 millones carecen de alcantarillado. Por ello, en los próximos 25 años, se tendrán que invertir 25 mil millones de pesos al año para garantizar el suministro y conservación del agua. Es decir, se requieren 625 mil millones de pesos, cantidad equivalente a 12.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de este año.

Que según tal información de ANEAS, nuestro país enfrenta un grave déficit de inversión en infraestructura hidráulica, pues cada año se invierten apenas 10 mil millones de pesos. Esto se debe principalmente a que 50 por ciento de los usuarios no paga, y las tarifas actuales sólo permiten apenas recuperar costos de producción. Por ese motivo, el total de lo recaudado por concepto de tarifas no es posible financiar obras para ampliar el servicio, ya que extraer, potabilizar y llevar un metro cúbico de agua a un domicilio cuesta en promedio seis pesos y la tarifa promedio apenas llega a los tres pesos; además, sólo la mitad de los usuarios paga las tarifas del servicio, lo que reduce la eficiencia a sólo 25 por ciento. Además, las dependencias y organismos paraestatales del Gobierno Federal - salvo algunas excepciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social- se amparan en el artículo 115 constitucional para no pagar por el servicio de agua

potable que consumen sus oficinas. Por lo que se estima que si pagaran lo que les corresponde, la recaudación de los organismos operadores aumentaría entre 10 mil y 14 mil millones de pesos.

Que para enfrentar con éxito los retos que impone el uso sustentable del agua y mantener su disponibilidad futura, es altamente prioritario fortalecer financieramente a los organismos operadores municipales encargados de su cuidado, conservación y administración.

Por lo anterior, se pone a consideración de esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo Único.- Se reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I a III. ...

IV. ...

a) a c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos de las contribuciones a que se refiere el inciso a), los bienes de dominio público de la federación, de los estados o de los municipios, salvo que tales bienes

sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

...

V a X. ...

### **Artículo Transitorio**

**Artículo Único.-** El presente decreto iniciará su vigencia sesenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **TRANSITORIO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** El presente Acuerdo empezará a surtir sus efectos a partir de esta misma fecha.

Es dado en el Palacio del Poder Legislativo del Estado, en la ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa, junio 29 de 2004.

C. Gustavo Soto Portillo.- diputado Presidente; C. Margarita Villaescusa Rojo.- diputada secretaria; C. Carlos Flores Chavez.- diputado secretario. (rúbricas)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 14 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1542, viernes 16 de julio de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, PARA EFECTUAR LA INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LAS FRACCIONES XVI Y XVII DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 14 DE JULIO DE 2004

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 Comisión Permanente del Congreso de la Unión iniciativa de decreto para efectuar la interpretación auténtica del artículo 107, fracciones XVI, primer párrafo, y XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto evitar que la resolución dictada por el juez noveno de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal, en el incidente de violación de la suspensión definitiva concedida en el juicio de amparo 862/2000 (caso El Encino), se constituya en un precedente que produzca la judicialización de la política mexicana y ponga en riesgo las instituciones democráticas del país, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

- a) **La interpretación auténtica de la ley como mecanismo del sistema de frenos y contrapesos entre los Poderes de la Unión**

El inciso f) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy claro: corresponde al Congreso de la Unión la interpretación auténtica de leyes, decretos y disposiciones de nuestra misma Carta Magna, observando los mismos trámites establecidos para su formación.

Durante la vigencia de las Constituciones de 1824 y 1857, este procedimiento de interpretación auténtica estuvo bien enmarcado en la práctica parlamentaria, bajo la forma del denominado "procedimiento de duda de ley". Cualquier autoridad ejecutiva o judicial que tuviera alguna duda respecto de la aplicación y la interpretación de una norma, siempre tenía que solicitar la aclaración de esa duda al Congreso. Y mediante un decreto, la Asamblea efectuaba la interpretación de la ley en un determinado sentido, espíritu o significado.

En nuestro derecho constitucional vigente, la interpretación auténtica de la ley figura formando parte del sistema de frenos y contrapesos entre los Poderes de la Unión.

Dentro de la idea del Estado constitucional de derecho no puede, no debe haber órganos que no estén controlados de alguna forma. Idea esencial del Estado constitucional de derecho es en el que existe un sistema de frenos y contrapesos; y la pregunta se reitera: ¿quién controla entonces al controlador o al defensor de la Constitución?

Se acepta que el controlador o el defensor en la última instancia no sólo del sistema legal sino de la Constitución es el Poder Judicial, son los tribunales, y si en última instancia son los tribunales los que deciden cuál es el significado de la Constitución y las leyes secundarias, surge la pregunta de quién controla al defensor de la Constitución.

La facultad interpretativa de los jueces no es ilimitada. Está limitada por los métodos de interpretación comúnmente aceptados en la tradición jurídica, por la

opinión doctrinaria, por los principios generales de derecho y -por supuesto- por el mismo el texto de la ley, por el espíritu del Constituyente y del legislador.

Y el Congreso de la Unión tiene a su alcance el mecanismo de la interpretación auténtica de la ley para cerrar el paso a cualquier precedente judicial que pusiera en riesgo el Estado de derecho.

**b) Resolución dictada por el juez noveno de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal. Un precedente judicial que pone en riesgo el Estado democrático de derecho**

Establece el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato..."

Es decir, que en nuestro sistema jurídico mexicano, las funciones jurisdiccional y persecutoria del delito quedan debidamente diferenciadas, de modo que, por regla general, el Ministerio Público es el único órgano del Estado a quien corresponden la investigación y persecución de los delitos, y sólo hasta que el representante social ejercite la acción penal la autoridad jurisdiccional podrá avocarse al conocimiento del hecho delictivo imputado al sujeto activo de que se trate.

Sin embargo, en la propia Constitución federal, concretamente en las fracciones XVI y XVII del artículo 107, se establecen excepciones a esa regla, que permiten al Poder Judicial de la Federación, en materia de amparo, ponderar oficiosamente la existencia de una conducta delictiva, aun sin la intervención del Ministerio Público.

En los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo, tratarse de eludir el cumplimiento de la sentencia o no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que deberá consignarla directamente al juez de distrito que corresponda.

La razón legal para que sea en exclusiva el Pleno de nuestro Máximo Tribunal y nunca otro órgano del Poder Judicial el que en exclusiva pondere la consignación directa de una autoridad contumaz ante un juez de distrito radica precisamente en que los supuestos previstos en las fracciones XVI, párrafo primero, y XVII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituyen situaciones excepcionales que deben ser valoradas con el mayor cuidado, en la intención de no romper con el equilibrio de poderes.

Por tanto, la resolución dictada el 30 de agosto de 2001 por el juez noveno de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal, en la cual declaró fundado el incidente de violación de la suspensión definitiva concedida en el juicio de amparo 862/2000, y ordenó directamente girar oficio al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a efecto de que procediera en términos de lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley de Amparo en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, **no sólo vulnera flagrantemente el espíritu de las fracciones XVI, primer párrafo, y XVII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que constituye un nefasto precedente que abre el peligro de la judicialización de la política, como estrategia de autoritarismo e involución democrática de los sectores oficiales y privados más conservadores, para romper los principios básicos de nuestro Estado democrático de derecho.**

Significativa al respecto es la respuesta lanzada por Vicente Fox hace unos días a un grupo de disidentes: "No me echen a mí la culpa; en todo caso, culpen a los jueces", les dijo el Presidente.

Como se sabe, característica esencial de un régimen autoritario es que en él, alguien tiene la capacidad efectiva de impedir resultados políticos que pudieran ser altamente adversos a sus intereses. El aparato de poder autoritario tiene la capacidad de impedir que ocurran ciertos resultados políticos al ejercer no sólo control *ex ante* sobre la sociedad, sino también el control *ex post*. **Y no hay duda**

de que la resolución dictada el 30 de agosto de 2001 por el juez noveno de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal y el pedimento del agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Mesa 4 de la Dirección de Delitos Previstos en Leyes Especiales Área "B", de la Unidad Especializada en Investigación y Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales, mediante el que solicita se inicie procedimiento para la declaración de procedencia en contra de Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tienen como única intención utilizar todo el aparato del Estado para eliminar a un adversario político, y frustrar así el legítimo derecho de los electores a resolver el resultado de las elecciones de 2006 mediante su voto en las urnas.

Los jueces, como expresión de un poder democrático sometido al imperio de la Constitución y de la ley, deben ser capaces de actuar también con independencia de sus personales simpatías ideológicas o políticas y de sus propios prejuicios intelectuales, culturales y morales. Resulta inadmisibles utilizar el concepto de *independencia judicial* para otorgar legitimidad a cualquier tipo de actuación protagonizada por los jueces. Tampoco para que intenten judicializar la política a través de sus resoluciones.

El teorema judicialario a través del cual sectores politizados de la magistratura han buscado cambiar el curso de la política democrática ha sido de funestas consecuencias en otros países.

Recordemos dos momentos de judicialización de la política en Italia, la denominada "alternativa", del inicio de los años setenta, y la llamada "purificadora", del inicio de los noventa. El fenómeno también llamado proceso de "manos limpias" llegó a distorsionar tanto las instituciones democráticas de aquel país, que incluso al interior de su misma judicatura se provocó una encarnizada guerra entre jueces y fiscales, entre jueces y jueces, entre fiscalía y fiscalía, entre

tribunales y ministerio, de efectos devastadores, que ni siquiera las intervenciones de los jefes del Estado pudieron moderar en su momento.

La resolución dictada el 30 de agosto de 2001 por el juez noveno de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal y el pedimento del agente del Ministerio Público de la Federación que solicita se inicie procedimiento para la declaración de procedencia en contra de Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, hacen reflexionar una vez más sobre el problema de la responsabilidad democrática de la magistratura. Si el desarrollo del Poder Judicial es un elemento positivo, en tanto que refuerza las garantías del ciudadano, esa expansión debe producirse sin turbar el desarrollo equilibrado del sistema político y de manera compatible con las bases de una democracia constitucional.

Como garante de la soberanía popular, a través de realizar una interpretación auténtica de las fracciones XVI y XVII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión frenar esta intentona de judicialización de la política mexicana. Sería muy lamentable aceptar que meros jueces de distrito tienen potestad para incriminar autoridades. Como en el caso El Encino, de no cerrar la posibilidad, los jueces podrían ser utilizados como instrumentos para anular adversarios políticos, y ello indudablemente alteraría los mecanismos democráticos que tienen en los gobernantes, en el Congreso, en los partidos políticos y en las elecciones sus instituciones nucleares.

**c) Interpretación auténtica del artículo 107, fracciones XVI, primer párrafo, y XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Las reformas constitucionales publicadas el 31 de diciembre de 1994 otorgaron un nuevo papel a la Suprema Corte de Justicia como Poder del Estado, dicho esto en su más estricto sentido político; pero también una función determinante como órgano máximo de control de la constitucionalidad y legalidad de las normas generales y los actos sujetos a su competencia.

Con las modificaciones se resaltaron la supremacía y el valor normativo de la Constitución, dando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver jurisdiccionalmente el reparto competencial entre los poderes y órganos.

Y al establecer a su favor dichas facultades, comenzó un proceso de transformación en materia de impartición de justicia que se encaminó a consolidar la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad y otorgar mayor fuerza a sus decisiones, ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes que produzcan efectos generales y dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo, como se señaló en la respectiva exposición de motivos.

En concordancia con esta visión de vigorizar la función de control constitucional que se había conferido en exclusiva a la Suprema Corte, en materia de amparo, en el primer párrafo de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **y con objeto de reconocer que compete en exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación valorar excusable o inexcusable el incumplimiento en que incurrió una autoridad y decidir, en su caso, separarla o no de su cargo y consignarla o no ante el juez de distrito que corresponda,** se hizo la distinción entre el incumplimiento "inexcusable" y "excusable", por parte de la autoridad que debe cumplir el fallo, cuando insistiere en la repetición del acto reclamado o tratarse de eludir la sentencia respectiva.

Cuando el citado incumplimiento se considera por nuestro Máximo Tribunal dentro de la primera categoría, la autoridad debe ser destituida de inmediato y consignada ante un juez federal. Si, por el contrario, el más alto tribunal del país estima que la conducta de la autoridad remisa es "excusable", la Suprema Corte debe requerir a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no cumple el fallo en dicho plazo, la Corte debe proceder en los términos antes señalados.

Con esto, como órgano máximo de control de la legalidad, se dotó a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones únicas y necesarias para permitirle valorar en exclusiva el incumplimiento en cualquiera de los supuestos normativos, al punto de decidir si éste es o no excusable y resolver cómo proceder en contra de la autoridad responsable.

Sistema que, en consecuencia, califica y debe considerarse aplicable para la hipótesis legal del artículo 107, fracción XVII, de nuestra Carta Magna, en el supuesto de incumplimiento de la suspensión del acto reclamado. Cuenta habida, y según se expone en la exposición de motivos, después de esa reforma constitucional debe considerarse nuestro Máximo Tribunal como el único órgano del Poder Judicial de la Federación con las atribuciones y elementos suficientes para lograr un eficaz cumplimiento y, a la vez, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a situaciones reales de enorme complejidad en el incumplimiento, ponderando entre el interés público y el privado, entre el interés colectivo o el individual, en la intención de no romper con el equilibrio de poderes.

Porque, además, en el artículo 107, fracción XVII, de nuestra Constitución no se establece quién está facultado para consignar a la autoridad responsable por no suspender el acto reclamado, por lo que realizando una interpretación sistemática del texto legal por tratarse de la misma materia, a esta hipótesis normativa resulta aplicable lo previsto en el primer párrafo de la fracción XVI.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

**Iniciativa de decreto que para efectuar la interpretación auténtica del vigente artículo 107, fracciones XVI, primer párrafo, y XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Único. Se realiza la interpretación auténtica del vigente artículo 107, fracciones XVI, primer párrafo, y XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos: Inejecución de sentencia e incumplimiento de la suspensión del acto reclamado. Compete en exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación valorar excusable o inexcusable el incumplimiento en que incurrió una autoridad y decidir, en su caso, separarla o no de su cargo y consignarla o no ante el juez de distrito que corresponda. Aun cuando de conformidad con lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la regla general en materia de persecución de delitos del orden federal incumbe al Ministerio Público de la Federación, en los casos en que una autoridad insistiere en la repetición del acto reclamado en un juicio de amparo o tratase de eludir el cumplimiento de la sentencia o de la suspensión decretada, corresponde en exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación valorar excusable o inexcusable el incumplimiento en que incurrió la autoridad y decidir, en su caso, separarla o no de su cargo y consignarla o no ante el juez de distrito que corresponda. La razón radica en que el espíritu del Constituyente Permanente para modificar la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, en la reforma de diciembre de 1994, fue dotar a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones necesarias y únicas para permitirle valorar el incumplimiento, al punto de decidir si éste es o no excusable. Sistema que debe considerarse aplicable para la hipótesis normativa del artículo 107, fracción XVII, de nuestra Carta Magna, en el supuesto de incumplimiento de la suspensión del acto reclamado. Cuenta habida, y según se expone en la exposición de motivos, después de esa reforma constitucional debe considerarse a nuestro Máximo Tribunal como el único órgano del Poder Judicial de la Federación con las atribuciones y elementos suficientes para lograr un eficaz cumplimiento y, a la vez, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a situaciones reales de enorme complejidad, en la intención de no romper con el equilibrio de poderes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los catorce días del mes de julio de dos mil cuatro.

Dip. Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 14 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1547, viernes 23 de julio de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 27, 42 Y 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 21 DE JULIO DE 2004

Palacio Legislativo, a 21 de julio de 2004.

El que suscribe, diputado Jesús Martínez Álvarez, del grupo parlamentario de Convergencia, con fundamento en los artículos 58, 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa de ley que reforma los párrafos cuarto y octavo del artículo 27 constitucional, adiciona la fracción VII al artículo 42 y reforma el artículo 48 de la Constitución General de la República, para incorporar al marco constitucional los territorios transfronterizos, producto de los tratados internacionales relativos a la demarcación perimetral de nuestra nación, firmados en particular con el gobierno de Estados Unidos, y los que se celebren posteriormente con otras naciones, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

En 2000, el gobierno de México firmó con el de Estados Unidos de América un tratado que tuvo por objeto delimitar la plataforma continental de ambos países situada en el centro del golfo de México. A dicho Tratado se denominó "Tratado sobre la delimitación de la plataforma continental en la región occidental del golfo de México más allá de las 200 millas náuticas".

Ese Tratado delimita un área en forma de polígono, conocido como "hoyo de dona", el cual comprende una superficie de 17 mil kilómetros cuadrados y se ubica en la región occidental del golfo de México en aguas internacionales limítrofes con nuestra plataforma continental. De esta superficie, corresponde a nuestro país 60.36% y a Estados Unidos 39.64%.

Se tiene conocimiento de la existencia de yacimientos de petróleo y gas natural que pueden extenderse más allá de los límites establecidos en el Tratado, por lo que se convino entre ambas naciones que en un lapso de diez años, contado a partir del inicio de la vigencia del Tratado, **"no se autorizarán ni se permitirán la perforación o la explotación petrolera o de gas natural en la plataforma continental dentro de 1.4 millas náuticas (2.6 kilómetros) del límite establecido en el artículo primero del Tratado"**.

Nuestro país tiene pendientes de concretar en el golfo de México y el mar Caribe tratados de límites marítimos con Cuba, Guatemala, Belice, Honduras y Estados Unidos mismo, por

lo que en su momento se verá en la necesidad de suscribirlos. Esto, porque se tiene la certeza de la existencia de yacimientos de petróleo y gas natural, también transfronterizos; es decir, deberemos convenir con esos países la forma de exploración y explotación de los yacimientos ubicados en lo que por analogía denominaremos "territorios transfronterizos".

Independientemente de la voluntad que muestre nuestro gobierno para avanzar en resolver las tareas pendientes derivadas del Tratado firmado con Estados Unidos de América, existe la problemática de que nuestra Constitución no prevé su existencia y, por tanto, el trato que se dará a esos territorios transfronterizos y a los recursos naturales existentes en ellos.

Compañeros legisladores: Es fundamental dar prioridad a este tema. No podemos estar sujetos a interpretaciones, a negociaciones o a acuerdos de los diferentes funcionarios en turno, en particular cuando se trata del patrimonio que puede corresponder a nuestra nación. Los territorios transfronterizos deben estar adecuadamente sustentados para garantía del pueblo y del Gobierno de México en nuestra Carta Magna: la Constitución.

Estamos conscientes de que carecemos, por el momento, de recursos financieros y tecnológicos para poder aprovechar de manera óptima nuestros recursos naturales. A esta generación, a la cual pertenecemos, toca el compromiso histórico de sentar las bases jurídicas, de tal manera que las nuevas generaciones tengan la posibilidad de exigir, dentro del marco de la ley, el patrimonio que debemos conservar siempre bajo el dominio de nuestra nación.

Por las consideraciones anteriores, se propone a esta soberanía la siguiente

### **Iniciativa**

**Primero.** Reformar los párrafos cuarto y octavo del artículo 27, adicionar la fracción VII al artículo 42 y reformar el artículo 48 de la Constitución General de la República, para incorporar al marco constitucional los territorios transfronterizos, producto de los tratados internacionales relativos a la demarcación perimetral de nuestra nación firmados en particular con el Gobierno de Estados Unidos y los celebrados posteriormente con otras naciones, en los siguientes términos:

#### **"Artículo 27.**

**"(Párrafo Cuarto)** Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas y **los territorios transfronterizos en los términos de los tratados firmados con otras naciones;** de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la

descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

"**(Párrafo Octavo)** La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, **y sobre los territorios transfronterizos**, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En los casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

"**Artículo 42.**

**VII. Los territorios transfronterizos en términos de los tratados firmados con otras naciones.**

"**Artículo 48.** Las islas, los cayos y los arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores, **los territorios transfronterizos en los términos de los tratados firmados con otras naciones** y el espacio situado sobre el territorio nacional dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de las islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados."

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 21 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1563, lunes 16 de agosto de 2004

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN VIII DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 2º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE PUEBLA Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE AGOSTO DE 2004

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

Anexo al presente, nos permitimos enviar proyecto de iniciativa que reforma el párrafo segundo de la fracción VIII del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular, les reiteramos nuestra distinguida consideración.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Heroica Puebla de Zaragoza, a 22 de julio de 2004.

La Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla

**Diputados:** Carlos Manuel Meza Viveros, Presidente; José Roberto Grajales Espina, vicepresidente; Armando Pascual Herrera Guzmán, Jesús Édgar Alonso Cañete, secretarios (rúbricas).

### **El honorable Quincuagésimo Quinto Congreso constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla**

#### **Considerando**

Que en sesión pública ordinaria de esta fecha, vuestra soberanía tuvo a bien aprobar la iniciativa, emitida por la Comisión de Asuntos Indígenas del H. Congreso del estado, por virtud de la cual reforma el párrafo segundo de la fracción VIII del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que pese a los significativos avances que los pueblos y las comunidades indígenas han logrado en el marco jurídico federal y en las entidades federativas, muchos actores indígenas y no indígenas han expresado su inconformidad ante la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y señalado la necesidad de seguir

trabajando, tanto para profundizar esos derechos en leyes secundarias y en legislaciones estatales y normas municipales como en el reconocimiento de los pueblos como sujetos de derecho colectivo.

El reconocimiento de derechos a los pueblos y las comunidades indígenas y su ejercicio efectivo son uno de los pilares esenciales en la construcción de una nueva relación entre el Estado, los mismos pueblos y las comunidades, y el conjunto de la sociedad.

Que han sido reclamo histórico de los pueblos indígenas del país las aspiraciones legítimas de que en la Norma Suprema se abran espacios reales para el ejercicio del derecho a la pluralidad, así como para fortalecer el proceso democratizador, permitiendo con ello el reconocimiento de los derechos colectivos y culturales de los pueblos indígenas.

Que la reforma constitucional mencionada en el párrafo anterior permite establecer medidas protectoras con la intervención directa y permanente del Estado; es decir, el compromiso del Estado de velar por el bienestar general de los pueblos y las comunidades indígenas con políticas y programas para la promoción de su desarrollo.

Que la obligación de los legisladores federales y de las entidades es buscar las condiciones de derecho con que los pueblos y las comunidades indígenas puedan encontrar solución a la situación de completa desventaja que viven respecto al resto de la población mexicana. Por tanto, es imprescindible otorgarles el derecho de tener voz y representación como sujetos de derecho público que les permita el ejercicio y la defensa no sólo de sus derechos de manera individual sino como ente colectivo de derecho.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción III, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 57, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 17, fracción XI, y 43, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; y 24, fracción XI, del Reglamento Interior del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, se emite la siguiente

**Iniciativa de decreto que reforma el párrafo segundo de la fracción VIII del apartado A del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo de la fracción VIII del apartado A del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 2°.** ...

...

...

...

**A. ...**

**I. a VIII. ...**

Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público.

**B. ...**

...

**I. a IX. ...**

...

...

### **Transitorios**

**Primero.** Envíese la presente iniciativa al honorable Congreso de la Unión, para los efectos de lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Segundo.** Envíese la presente iniciativa a los Congresos de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Dado en la Sede del Palacio Legislativo, en la Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza, a los veintidós días de julio de dos mil cuatro.

**Diputados:** Carlos Manuel Meza Viveros, Presidente; José Roberto Grajales Espina, vicepresidente; Armando Pascual Herrera Guzmán, Jesús Édgar Alonso Cañete, secretarios (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 11 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1567, viernes 20 de agosto de 2004

### CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JORGE USCANGA ESCOBAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 18 DE AGOSTO DE 2004

El suscrito, diputado licenciado Jorge Uscanga Escobar, en nombre de la diputación federal veracruzana del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20, numerales 1 y 2, incisos c), d) y e), 38, numeral 1, inciso a), 39, 45, numeral 6, incisos f) y g), y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de reforma al párrafo tercero del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Por decreto de fecha 31 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se adicionaron tres párrafos al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de esta reforma constitucional, la seguridad pública quedó reconocida expresamente como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; es decir, una función a cargo del Estado.

Es decir, se estableció la obligatoriedad de los tres órdenes de gobierno de actuar de manera coordinada y establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Y, por otra parte, se estipuló en la Norma Suprema el derecho a impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

Ha sido, sin duda, una reforma de gran relevancia porque en previsión y combate a hipótesis de corrupción e impunidad en las procuradurías de justicia tanto federal como estatales, se consideró necesario otorgar a los interesados, generalmente la víctima o el ofendido, la posibilidad de impugnar en la vía jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal.

La reforma antes aludida previó la posibilidad de ejercer un derecho potestativo, como lo es la impugnación, en los términos que establezca la ley.

Esta circunstancia ha dado lugar a un tratamiento diverso a niveles federal y estatal, de tal forma que las leyes secundarias establecen plazos para la interposición de la impugnación jurisdiccional, pero a la víctima u ofendido se le tiene por notificado bien sea por los estrados, por publicación en boletín y, en otros casos, por la vía de la notificación personal.

Nosotros consideramos que el monopolio del Ministerio Público sobre el ejercicio o no de la acción penal debe ser acotado y regulado, no sólo por razones de combate a la corrupción e impunidad, sino esencialmente por las razones de justicia que asisten a la víctima o al ofendido.

Una sentida demanda es la justicia que claman las víctimas del delito, cuya administración e impartición es también una función ineludible a cargo del Estado, prevista en el artículo 17 constitucional, que establece al gobernado la prohibición de hacerse justicia por sí mismo.

Nosotros consideramos que para garantizar una administración e impartición de justicia eficaz e imparcial a nivel nacional, así como para combatir la discrecionalidad existente, los excesos y abuso de poder, la corrupción e impunidad, es necesario elevar a rango constitucional el derecho de las víctimas u ofendidos a ser notificados personalmente por el Ministerio Público respecto de sus resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

De esta manera, las víctimas del delito, los terceros perjudicados u ofendidos tendrán realmente garantizado en todo momento su derecho a decidir si optan o no por la impugnación de las resoluciones del Ministerio Público.

Por lo antes expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de reforma al párrafo tercero del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Único.- Se reforma el párrafo tercero del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 21. ...**

...

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. **Estas resoluciones deberán ser notificadas personalmente a la víctima o el ofendido.**

...

...

### **Transitorio**

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

México, DF, a 18 de agosto de 2004.

Dip. Jorge Uscanga Escobar (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 18 de 2004.)

**CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 8° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MALDONADO VENEGAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 18 DE AGOSTO DE 2004**

El suscrito, diputado Luis Maldonado Venegas, en nombre del grupo parlamentario de Convergencia de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, 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 Comisión Permanente del Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El artículo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"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 obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Sin embargo, es común en la práctica que esta garantía constitucional sea vulnerada por las autoridades en perjuicio de los ciudadanos, ya que o no se le da contestación al peticionario por no considerarse autoridades responsables o se les da respuesta en el tiempo que a su buen entender consideren las autoridades, produciendo un agravio o lesión a la esfera jurídica del gobernado, que si bien es susceptible de impugnación a través del juicio constitucional, ello conlleva demorar el cumplimiento de un derecho que la Ley Fundamental otorga a los ciudadanos.

**Al respecto, es indispensable precisar que por acto de autoridad se entiende cualquier hecho voluntario, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, que se imponga de forma imperativa, unilateral o coercitiva, por el que se pretendan imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares. No obstante, los actos de autoridad no son únicamente los que emiten las**

**autoridades establecidas de conformidad con las leyes, sino también deben considerarse como tales los que emanen de autoridades de hecho, que se encuentran en posibilidad material de obrar como individuos que expidan "actos públicos".**

Relacionando lo expresado con los artículos primero y décimo primero de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, se desprende que el juicio de amparo tiene por objeto resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

Y que es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. Por tanto, las autoridades pertenecientes a la Administración Pública Federal, estatal y municipal de conformidad con la Ley Reglamentaria del Título Cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las faculta para realizar una función pública y, por ende, cumplir con la garantía prevista en el artículo octavo constitucional, de ahí la importancia de modificar el segundo párrafo del artículo en mención, con el fin de que no exista duda respecto a qué autoridades están obligadas a respetar esta garantía constitucional.

Asimismo, es indispensable dejar establecido en el texto constitucional que se propone modificar, el imperativo de que las autoridades deben dar cabal cumplimiento a lo previsto por el artículo octavo constitucional, puesto que el artículo establece dos requisitos formales que deben existir en forma concomitante para que las autoridades den cumplimiento a la garantía del derecho de petición, y que son, dar contestación por escrito y hacerla del conocimiento, ambos en breve término, lo que implica para las autoridades dar contestación al escrito de petición del ciudadano y hacer del conocimiento del peticionario la respuesta de la autoridad de manera personal.

Ahora bien, el breve término a que alude el texto constitucional no puede dejarse al libre albedrío de las autoridades, puesto que en esencia gobiernan para los ciudadanos, de tal manera que, considerando el avance de la tecnología moderna y la necesidad de consolidar nuestro régimen democrático, se propone que el breve término debe circunscribirse a 15 días naturales.

Por lo anteriormente expuesto se presenta ante esta soberanía el siguiente proyecto de decreto que modifica el párrafo segundo del artículo octavo constitucional

**"Los funcionarios y empleados de la administración pública federal, estatal y municipal, 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 obligación de dar respuesta a más tardar en 15 días**

**naturales a partir de la fecha de recepción del escrito de petición y de manera personal".**

Dado en la residencia de la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el 18 de agosto de 2004.

Dip. Luis Maldonado Venegas

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 18 de 2004.)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1574-I, martes 31 de agosto de 2004.

**CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3°, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE VERACRUZ Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE AGOSTO DE 2004**

**C. Dip. Juan de Dios Castro Lozano**

**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

**Presente**

En ejercicio de la facultad que a las Legislaturas de los estados confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz-Llave, en sesión ordinaria celebrada el día de hoy, acordó presentar ante el Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma la fracción III del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Anexamos, para los efectos procedentes, un ejemplar de la mencionada iniciativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras atentas y distinguidas consideraciones.

Xalapa, Ver., a 24 de junio de 2004.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reección.

Dip. Felipe Amadeo Flores Espinosa (rúbrica)

Presidente

Dip. José Adán Córdoba Morales (rúbrica)

Secretario

La Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local; 18, fracción III, y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 75 y 80 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo y en nombre del pueblo, expide la siguiente

**Iniciativa ante el Congreso de la Unión de reforma al artículo 3°, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se aprueba presentar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en nombre de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, la propuesta de iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3°, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

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

La Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de las atribuciones concedidas por los artículos 71, fracción III, de la Constitución General de la República; 38 de la Constitución Política del estado de Veracruz; y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, somete a vuestra consideración la presente propuesta de iniciativa de decreto, que reforma la fracción III del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, con base en la siguiente

## Exposición de Motivos

Conforme a la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas de los estados están facultadas para iniciar leyes o decretos, en correlación con lo dispuesto en el artículo 135, que prevé que la Carta Magna puede ser adicionada o reformada.

En el ámbito local, la Constitución Política del estado, en el artículo 33, fracción III, faculta al Congreso para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

Ahora bien, desde una amplia perspectiva histórica, la educación del país presenta dos etapas claramente diferentes. La primera abarca varias décadas, desde la creación de la Secretaría de Educación Pública, que se caracteriza por otorgar prioridad al concepto de unidad nacional. Ello permitió dar respuesta al peligro de fragmentación en la etapa posrevolucionaria, la heterogeneidad étnica, lingüística, social y cultural 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.

Conforme el país avanzó, para la década de los setenta la nación se transformó de rural a urbana, haciéndose evidentes las contradicciones del desarrollo social. Entonces inicia la segunda etapa de la educación nacional. En ésta se tratan de hacer efectivos los principios esenciales del federalismo en materia educativa, consistente en la distribución equilibrada de facultades y recursos entre Federación, estados y municipios. Ahora, el objetivo fundamental será descentralizar y no únicamente desconcentrar; apoyar las partes -las entidades- para que el conjunto -la nación- sea más fuerte.

El artículo 3°, desde su inclusión en la Carta Magna, garantiza y fortalece el derecho a la educación en México. Este numeral ha sufrido diversas reformas, derivadas del quehacer legislativo, de las opiniones del magisterio, y de las

aportaciones de los padres de familia y de los diversos sectores sociales, lo que evidencia que la norma jurídica se encuentra en constante transformación.

Por tanto, como respuesta a las circunstancias actuales que vive el país, expresadas en el nuevo federalismo educativo, es necesario reformar la fracción III del artículo 3° constitucional, a fin de que la determinación de los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal sea atribución de cada entidad federativa, respetando los principios y criterios del Ejecutivo federal en la materia, lo que se traducirá en mantener la unidad nacional.

En consecuencia, proponemos el siguiente

### **Decreto que reforma la fracción III del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** 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) a 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 la orientación de la política educativa para toda la República. Conforme a esa

política, los Ejecutivos estatales, en las entidades federativas, y el Distrito Federal determinarán los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Para tales efectos, se considerará la opinión de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. a VI. ...

a) ...

b) ...

VII. ...

VIII. ...

### **Transitorios**

**Artículo Primero.** El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su 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.

**Artículo Segundo.** Remítase la presente resolución a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para todos los efectos legales conducentes.

**Artículo Tercero.** Publíquese en la Gaceta Oficial, órgano del gobierno del estado.

Dada en el Salón de Sesiones de la Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la Ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los veinticuatro días del mes de junio del año dos mil cuatro.

Dip. Felipe Amadeo Flores Espinosa

Presidente

Dip. José Adán Córdoba Morales (rúbrica)

Secretario

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 25 de 2004.)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1574-I, martes 31 de agosto de 2004.

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE VERACRUZ Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE AGOSTO DE 2004

**C. Dip. Juan de Dios Castro Lozano**

**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

**Presente**

En ejercicio de la facultad que a las Legislaturas de los estados confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz-Llave, en sesión ordinaria celebrada el día de hoy, acordó presentar ante el Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Anexamos, para los efectos procedentes, un ejemplar de la mencionada iniciativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras atentas y distinguidas consideraciones.

Xalapa, Ver., a 28 de julio de 2004.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Dip. Felipe Amadeo Flores Espinosa (rúbrica)

Presidente

Dip. José Adán Córdoba Morales (rúbrica)

Secretario

La Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local; 18, fracción III, y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 75 y 80 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo y en nombre del pueblo, expide la siguiente

### **Iniciativa ante el Congreso de la Unión**

**Artículo Primero.** Se aprueba presentar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en nombre de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

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

La Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de las atribuciones concedidas por los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 de la Constitución Política del estado; y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, somete a consideración de esa soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el primer

párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En los momentos actuales, una de las principales demandas ciudadanas es la relativa a la seguridad pública. Por ello, los representantes populares y las autoridades de todo orden debemos responder con la puesta en práctica de medidas eficaces, a fin de crear condiciones que garanticen a la población un ambiente óptimo para el desarrollo de sus actividades y en el que se hagan efectivos los valores de libertad, paz y orden públicos.

En este orden de ideas, sometemos a su honorable consideración esta propuesta de reforma, orientada a establecer el fundamento constitucional necesario para que las diferentes corporaciones policiales, tanto las del estado como las de los municipios, coadyuven con el Ministerio Público en las tareas de investigación y persecución de los delitos. De esa manera, los esfuerzos que coordinadamente realizan las fuerzas de seguridad pública en el combate de la criminalidad serán más expeditos, pues su participación en esa tarea al lado del Ministerio Público podrá incluso formalizarse a través de instrumentos jurídicos que les permitan convenir respecto de acciones tendentes a salvaguardar la seguridad de las personas, sus derechos y sus bienes.

En razón de lo anterior, de conformidad con la motivación expuesta, nos permitimos someter a esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 21 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 incumben al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, y de las policías preventivas en los términos que señale la ley. 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 ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

...

...

...

...

...

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Remítase la presente resolución a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para todos los efectos legales conducentes.

**Artículo Tercero.** Publíquese en la Gaceta Oficial, órgano del gobierno del estado.

Dada en el Salón de Sesiones de la LIX Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la Ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los veintiocho días del mes de julio del año dos mil cuatro.

Dip. Felipe Amadeo Flores Espinosa (rúbrica)

Presidente

Dip. José Adán Córdoba Morales (rúbrica)

Secretario

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 25 de 2004.)

**CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE VERACRUZ Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE AGOSTO DE 2004**

**C. Dip. Juan de Dios Castro Lozano**

**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

**Presente**

En ejercicio de la facultad que a las Legislaturas de los estados confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz-Llave, en sesión ordinaria celebrada hoy, acordó presentar ante el Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Anexamos, para los efectos procedentes, un ejemplar de la mencionada iniciativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras atentas y distinguidas consideraciones.

Xalapa, Ver., a 21 de julio de 2004.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Dip. Felipe Amadeo Flores Espinosa (rúbrica)

Presidente

Dip. José Adán Córdoba Morales (rúbrica)

Secretario

La Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local; 18, fracción III, y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 75 y 80 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo y en nombre del pueblo, expide la siguiente

**Iniciativa ante el Congreso de la Unión con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se aprueba presentar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en nombre de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, la iniciativa con proyecto de decreto para reformar el párrafo segundo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

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

La Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de las atribuciones concedidas por los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, somete a consideración de esa soberanía la presente propuesta de iniciativa de decreto, que reforma el segundo párrafo del artículo 61

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Para todos es sabido que la institución del fuero tiene su remoto origen en el derecho local consuetudinario que se practicaba en los diversos reinos de la península ibérica; durante la edad media, logra ser puesto por escrito y recibir la aprobación del rey o señor autónomo.

Junto con estos primeros fueros surgen otros que dicho señor otorgaba e incluso imponía a un núcleo de población.

De esa manera se distinguían los fueros que acarreaban beneficios a las personas de los que las oprimían, en los llamados *fueros buenos* y *fueros malos*. Los primeros tomaron también el carácter de privilegios concedidos al clero y al Ejército sólo para llevar sus causas a los tribunales de los cuerpos de que formaban parte sus individuos.

Más adelante, la palabra *fuero* se utilizaba para significar un régimen jurídico especial que a manera de privilegio se otorgaba a un grupo de personas, integrantes de una corporación o entidad pública, que desarrollaban una actividad que interesaba de modo especial a la corona. Cabe resaltar que en nuestro país esa figura fue combatida duramente por Miguel Hidalgo, José María Luis Mora, Valentín Gómez Farías y Benito Juárez, en especial en la ley que lleva su nombre.

La abolición de los fueros, como privilegios o prerrogativas concedidas a una persona o a un grupo determinado, es un hecho relativamente cercano a nuestra época: todavía en el siglo XVIII existían en México, además de los tribunales del fuero común o justicia real ordinaria, cuando menos otros quince que juzgaban con jurisdicción en diversos fueros. Algunos de ellos estaban investidos de

facultades gubernativas en el ramo de su competencia. De esos tribunales, cinco eran religiosos: el eclesiástico y monacal; el de la bula de la Santa Cruzada; el de diezmos y primicias; el de la Santa Hermandad; y el de la Inquisición. Había también, por ejemplo, el Juzgado de Indios y el de Hacienda, subdividido en varios especiales. Asimismo, existían diversos fueros, como el mercantil, el de minería, el de mostrencos, vacantes e intestados y de guerra, y para los altos funcionarios el fuero de residencias, pesquisas o visitas.

La Ley Juárez, del 23 de noviembre de 1855, suprimió el fuero a los militares y a los eclesiásticos en materia civil, y fue precursora del derecho asentado en el artículo 13 de la Constitución de 1857.

En la actualidad, el artículo 13 de la Constitución General postula de manera textual: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de 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 tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército..."

De lo anterior se desprende que, por expreso mandato constitucional, hoy en México no se permite el goce de fueros; es decir, de determinados privilegios o prerrogativas para una clase social o persona determinadas, ya que en virtud del principio de igualdad todos los mexicanos estamos sometidos a las mismas leyes generales.

Cabe señalar que la Constitución sólo hace una salvedad respecto del fuero de guerra, pero realmente -y hay que resaltarlo- no se trata de un verdadero fuero en la significación explicada, ya que no establece privilegios especiales para una persona determinada, ni siquiera para un grupo, ya que el actual sentido del "fuero de guerra" obliga a conservar la práctica de que los militares sean juzgados por

militares y conforme a leyes especiales, es por la naturaleza misma de la institución del Ejército, toda vez que estando constituido éste para sostener las instituciones, urge rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener la disciplina, que es su fuerza, la conservación de la disciplina militar impone la necesidad de castigos severos, rápidos, que produzcan fuerte impresión colectiva. No pudiendo obtener este resultado de los tribunales ordinarios por la variedad de negocios que tienen que atender constantemente y por la impotencia a que se ven reducidos en ocasiones por diversas causas, los fueros, hoy prohibidos, eran los que funcionaban desvinculados del Estado e instituían privilegios y ventajas en favor de una clase, violando el principio de igualdad ante la ley.

Por lo anterior y reconociendo que el legislador supremo no siempre domina la forma gramatical, aunque lo deseable es que tal forma corresponda al espíritu de la ley, se observa que el párrafo segundo del artículo 61 de nuestra Carta Magna resulta contradictorio con lo mandado en el artículo 13, al señalar textualmente: "... 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".

Debido a la argumentación anterior, y tomando en cuenta que los diputados y los senadores para ejercer sus funciones tienen diversos privilegios parlamentarios, entendidos éstos de acuerdo con la Real Academia Española "como las ventajas exclusivas o especiales de que se goza por encontrarse en determinada circunstancia", siendo los relativos a la inviolabilidad parlamentaria, entendida como la no responsabilidad por las palabras, comentarios, escritos o votos que emitan en relación con la actividad parlamentaria; así como la inmunidad parlamentaria, que los exime de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito, consideramos que debe ser sustituido del multicitado párrafo el término *fuero constitucional* por el de

*inmunidad parlamentaria constitucional* ya que, de acuerdo con el *Diccionario de derecho* de los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, de la editorial Porrúa, ésta es "una garantía constitucional conferida a senadores y diputados en virtud de la cual no pueden ser objeto de persecución penal, sin el requisito previo de la concesión del suplicatorio por la Cámara a que pertenezcan"; siendo esto lo que el espíritu del legislador desea tutelar en el mal empleado término *fuero constitucional*.

Con lo anterior queda claro que la inmunidad parlamentaria no es un privilegio concedido a estos representantes populares, sino una tutela necesaria para el ejercicio de la función que les está encomendada; es decir, se trata de una tutela inherente al cargo, no a la persona.

En razón de lo anterior y de conformidad con la motivación expuesta, nos permitimos someter a esta honorable soberanía la presente

### **Iniciativa de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 61. ...**

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto de la inmunidad parlamentaria de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan para sesionar.

#### **Transitorio**

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

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Remítase la presente resolución a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para todos los efectos legales conducentes.

**ARTÍCULO TERCERO.** Publíquese en la Gaceta Oficial, órgano del gobierno del estado.

Dada en el Salón de Sesiones de la LIX Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la Ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los veintiún días del mes de julio del año dos mil cuatro.

Dip. Felipe Amadeo Flores Espinosa (rúbrica)  
Presidente

Dip. José Adán Córdoba Morales (rúbrica)  
Secretario

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 25 de 2004.)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1574-I, martes 31 de agosto de 2004.

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE VERACRUZ Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE AGOSTO DE 2004

**C. Dip. Juan de Dios Castro Lozano**

**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

**Presente**

En ejercicio de la facultad que a las legislaturas de los estados les confiere el Artículo 71 Fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz-Llave, en sesión ordinaria celebrada el día de hoy, acordó presentar iniciativa ante el Congreso de la Unión de decreto que adiciona una Fracción IV al Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Anexamos, para los efectos procedentes, un ejemplar de la mencionada Iniciativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras atentas y distinguidas consideraciones.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Xalapa, Ver., julio 6 de 2004.-

Dip. Felipe Amadeo Flores Espinosa (rúbrica)

Presidente

Dip. José Adán Córdoba Morales (rúbrica)

Secretario

La Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33 Fracción III, y 38 de la Constitución Política local; 18 Fracción III, y 47 segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 75 y 80, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo y en nombre del pueblo, expide la siguiente:

**Iniciativa ante el Congreso de la Unión de decreto que adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se aprueba presentar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a nombre de la Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

**CC. secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.  
Presentes**

La Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de las atribuciones concedidas por los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y, 47 segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder

Legislativo del Estado, somete a consideración de esa Soberanía la presente propuesta de iniciativa de decreto que adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Nuestra Carta Magna, ha sufrido reformas y adiciones durante 86 años sin perder desde luego su espíritu democrático y federalista, esta evolución obedece a los cambios constantes y a los nuevos tiempos que se viven en nuestro país, a fin de no quedar obsoleta y anquilosada con el paso de los años. Debemos enfrentar los retos de una nación que avanza al ritmo de la vida moderna y de esta manera enfrentar la problemática actual que se genera en esta etapa de su desarrollo.

En nuestro país más que revolución se experimenta una evolución pacífica, que con base en el esfuerzo y el trabajo nos conduce a cumplir con los ideales del Constituyente de 1917, ya que pese a las modificaciones a la Constitución, sus principios, doctrina e ideales quedan firmes e indelebles; se corrige el fondo mas no la forma.

Para cualquier modificación que sufra la Constitución hay un trámite debidamente específico a seguir, en el que los integrantes de las Cámaras de Senadores y Diputados pueden presentar las iniciativas correspondientes, sin embargo el pueblo no participa en la creación de leyes, de manera directa, pues existe un acotamiento legal que impide que cualquier ciudadano vierta sus opiniones y criterios sobre los grandes problemas nacionales a través de una iniciativa legal.

En este sentido, el artículo 135 de las reformas a la Constitución, expresa lo siguiente: "la presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó 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 ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la

mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión ó la Comisión Permanente, en su caso harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adopciones ó reformas".

Por cuanto hace a la iniciativa y formación de leyes, en el artículo 71 a la letra se dice: "el derecho de iniciar leyes ó 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 la Legislatura de los Estados ó por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los Diputados ó los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

De acuerdo con estos preceptos, el ciudadano, pese a tener conocimiento o ser un estudioso del derecho y dominar la técnica parlamentaria, se encuentra impedido para aportar alguna iniciativa; en la entidad veracruzana, la Constitución Local en su artículo 34 regula lo siguiente:

Artículo 34.- "El derecho de iniciar leyes ó decretos compete:

Fracción VII.- A los ciudadanos del estado, mediante iniciativa popular en los términos que establezca la Ley".

La experiencia veracruzana es enriquecedora, pues el ciudadano común y corriente puede mediante iniciativa popular acceder a presentar modificaciones o adiciones a nuestra Constitución; y ello se debe a una corriente constitucionalista que rompe viejos esquemas y tabúes, y actualiza y moderniza opciones a favor de los ciudadanos; en este orden de ideas, resulta conveniente aprovechar la experiencia veracruzana y con las adecuaciones del caso, modificar el texto

constitucional para facilitar el ejercicio de la iniciativa popular, un mecanismo de democracia directa para todos los mexicanos.

Es por ello que se propone la inclusión de una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Federal, para que los ciudadanos hagan uso de sus derechos en la democracia, en que vivimos, incursionando en temas como el poder participar en la creación de leyes por medio de iniciativas populares donde viertan sus criterios y opiniones.

Por lo expuesto, y en vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 135 y 71 de nuestra Carta Magna; 34 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; 48 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 8 fracción I para el Reglamento Interior del Poder Legislativo de esta entidad, se somete a esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Se modifica el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 71. - El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.-...

II.-...

III.-...

IV.- A los ciudadanos de la república, mediante iniciativa popular en los términos que establezca la Ley.

...

### **Transitorio**

**Único.-** El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación"

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Remítase la presente resolución a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, para todos los efectos legales conducentes.

**ARTÍCULO TERCERO.** Publíquese en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado.

Dada en el salón de sesiones de la LIX Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los seis días del mes de julio del año dos mil cuatro.

**Diputados:** Felipe Amadeo Flores Espinosa (rúbrica), Presidente; José Adán Córdoba Morales (rúbrica), secretario.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 25 de 2004)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1574-I, martes 31 de agosto de 2004.

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 76 Y EL APARTADO "A", PRIMER PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE VERACRUZ Y PRESENTADA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE AGOSTO DE 2004

**C. Dip. Juan de Dios Castro Lozano**

**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

**Presente**

En ejercicio de la facultad que a las Legislaturas de los estados confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz-Llave, en sesión ordinaria celebrada hoy, acordó presentar ante el Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma la fracción II del artículo 76 y el apartado "A", primer párrafo, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Anexamos, para los efectos procedentes, un ejemplar de la mencionada iniciativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras atentas y distinguidas consideraciones.

Xalapa, Ver., a 24 de junio de 2004.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Dip. Felipe Amadeo Flores Espinosa (rúbrica)

Presidente

Dip. José Adán Córdoba Morales (rúbrica)

Secretario

La Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local; 18, fracción III, y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 75 y 80 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo y en nombre del pueblo, expide la siguiente

**Iniciativa ante el Congreso de la Unión de decreto que reforma la fracción II del artículo 76 y el apartado "A", primer párrafo, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se aprueba presentar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en nombre de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 76 y el apartado "A", primer párrafo, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

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

La Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de las atribuciones concedidas por

los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, somete a consideración de esa soberanía la presente propuesta de iniciativa de decreto, que reforma la fracción II del artículo 76 y el apartado "A", primer párrafo, del artículo 102, ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

A lo largo de los años, una de las peticiones más recurrentes por la sociedad ha sido la de solicitar a las instituciones gubernamentales certidumbre jurídica para los mexicanos. Dicha certidumbre se logrará cuando los mexicanos confíen plenamente en las instituciones encargadas de procurar la justicia de la nación.

La iniciativa que hoy se presenta tiene como finalidad entregar al pueblo de México una institución del Ministerio Público que cuente con autonomía suficiente para procurar la justicia del país y así poder afrontar diversas necesidades que en ocasiones son conocidas por sujetarse a las disposiciones y -¿por qué no?- condiciones del Poder Ejecutivo.

Para ello se requiere como premisa fundamental brindar autonomía a la institución del Ministerio Público, que deje de ser una dependencia del Poder Ejecutivo y convertirla en un organismo autónomo, otorgándole funciones meramente de investigación y persecución de las actividades que los individuos realicen al transgredir las leyes del Estado.

Debemos considerar siempre que el Ministerio Público surge como instrumento para la persecución del delito y representar a la ciudadanía ante los tribunales, en calidad de agente de interés social. De ahí que se le denomine "representante social".

Remontarse a la historia de lo que hoy conocemos como la Procuraduría General de la República es un largo e interesante camino, que implicaría insertarnos en la historia de nuestro país. Sin embargo, el nacimiento de la actual representación social de la Federación se dio en los albores del siglo XX, como resultado natural de poco mas de 50 años de estudios e intentos por adoptar, en el ámbito federal, el ejemplo francés de Ministerio Público y soslayando la influencia española que nos dejara la Colonia, de la fiscalía y sus promotores.

Como en su momento, 1900, señalaran distinguidos personajes como don Isidro Montiel y Duarte y don Javier Piña y Palacios, en efecto, la adopción del modelo francés de Ministerio Público no fue un exabrupto, sino un proceso que duró mas de medio siglo, comenzando con la Ley de Lares, del 16 de diciembre de 1853, prosiguiendo con la Ley de Miranda, del 29 de diciembre de 1858; posteriormente, con la Ley de Juárez de Jurados, fechada el 15 de junio de 1869, la Ley Transitoria de 1871, el Código de Procedimientos Penales de 1880, así como el de 1894; y contando con el interregno del "Segundo Imperio", en que estuvo en vigor el Código de Instrucción Criminal francés.

La verdadera concepción de lo que hoy se conoce como "institución del Ministerio Público" la encontramos en la Constitución de 1917. Dentro de ésta, se establece formalmente la representación social, como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo.

En la exposición que don Venustiano Carranza hiciera sobre el tema que nos concierne, cuando presentó el proyecto de Constitución al Constituyente, definía con claridad la situación que prevalecía en los tiempos anteriores a la reunión del Constituyente. Hablaba de las arbitrariedades de las autoridades administrativas y de la capacidad legal que las leyes vigentes les otorgaban para cometerlas. Se refería también a los atentados que en múltiples ocasiones cometían los jueces contra inocentes al ejercer al mismo tiempo funciones persecutorias contra los

delitos, lo que creó la peligrosísima confesión con cargos, que desnaturalizaba las funciones de la judicatura. Señalaba que la institución del Ministerio Público tenía carácter meramente nominal y decorativo, sin mayor posibilidad de cumplir las condiciones para las cuales había sido creado: intervenir en la recta y pronta administración de justicia.

De esa manera, don Venustiano Carranza propuso delimitar en forma precisa las funciones de persecución de los delitos, así como el castigo de las penas, ambas correspondiente tanto a la autoridad administrativa como a la judicial. A tal fin, otorgó facultades exclusivas al Ministerio Público poniendo a su disposición a la Policía Judicial. Su reiterado objetivo era eliminar los abusos de las autoridades administrativas y de la policía común.

La Constitución de 1917, entonces, estableció en materia penal una doble función del Ministerio Público: como titular de la acción penal y como jefe de la Policía Judicial.

Para reforzar la propuesta de Carranza, en una explicación por demás clara y sencilla el diputado Macías abundó sobre la cuestión, explicando sencillamente cómo funcionaría el organismo que trataba de establecer el Primer Jefe de la nación.

Presentó una relación histórica de la situación que prevalecía en la autoridad judicial desde la independencia de México, haciendo notar que no existía la división de poderes, debido a que la autoridad judicial no era más que un sector del Poder Ejecutivo. Pese al establecimiento de la soberanía popular, de hecho los poderes habían quedado del todo concentrados en una misma mano y, aunque divididos nominalmente, se habían confundido. El Poder Judicial se consideraba facultado no sólo para decidir en el caso concreto sujeto a su conocimiento y para imponer la pena, sino para perseguir a los delincuentes. Por tal razón se estableció la Policía Judicial; es decir, los agentes que no eran jueces, sino

empleados a su servicio para averiguar los detalles y buscar las pruebas del delito, dependían enteramente del Poder Judicial.

Cito argumentos del diputado Macías:

"Vino después en México la institución del Ministerio Público como se han adoptado entre nosotros todas las instituciones de los pueblos civilizados, como se han aceptado y se aceptan de manera enteramente arbitraria y absurda, se estableció el Ministerio Público que no pudo ser... más que una entidad decorativa porque, en lugar de ser el que ejerciese la acción penal, el que persiguiese a los delincuentes acusándolos y llevando todas las pruebas, no hacía más que cruzarse de brazos para que el juez practicara todas las diligencias y él, pendiente de todos esos actos. El Código de Procedimientos Penales actualmente vigente en el Distrito Federal está tomando el Código de Procedimientos de Francia y allí se dice: La Policía Judicial está comprendida por tales y cuales funcionarios; pero se cometió el error de hacer policía judicial al Ministerio Público y el Ministerio Público no es la Policía Judicial, de manera que éste fue el error. Se hizo una amalgama enteramente confusa e imposible, de allí resultó que el Ministerio Público era la Policía Judicial. La Policía Judicial propiamente dicha, la Policía Judicial y la Policía Preventiva que es cosa enteramente distinta, es lo que quiero aclarar para evitar la confusión."

Precisaba el diputado Macías que don Venustiano Carranza había tenido que adoptar el tecnicismo científico, ya que la Constitución es una obra científica en tanto que divide el poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y como se trataba de deslindar y hacer una implantación definitiva de las instituciones libres, se presentaba el problema de a qué ramo del poder pertenecía la institución que iba a perseguir a los delincuentes. Desde luego, no podía pertenecer al Legislativo porque, indudablemente, no iba a dictar la ley; tampoco podía pertenecer al Judicial porque no iba a aplicarla. "Entonces, lo lógico, lo jurídico... es que el Ministerio Público no es más que un órgano del poder administrativo; es decir, del Ejecutivo".

Acto seguido, el diputado Macías planteó y respondió al problema de la persecución: si el Presidente o el gobierno van a perseguir al delincuente, ¿cómo lo van a perseguir, mediante qué organismo?

El diputado Macías precisó al respecto con gran fineza en su exposición:

"La Policía Judicial en los países libres está dividida en dos clases: la Policía Preventiva y la policía inquisitiva, que se llama ?Policía Judicial?, que es el nombre técnico con que se le designa. La Policía Preventiva es el gendarme que está en cada esquina cuidando el orden; éste no se preocupa de si se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se altere el orden público o

que los reglamentos de policía en toda la circunscripción que le corresponde se cumplan debidamente siempre que estén a su vista. Esto es lo que en Estados Unidos se llama *policeman* y lo que nosotros llamamos *gendarme*; de manera que todavía en el interior de la República se designa con el nombre de *policía* y por las noches con el de *sereno*; pero todos son la Policía Preventiva, que es la que trata de evitar que se cometa un delito, pero ésta no es la Policía Judicial.

"La Policía Judicial la forman los agentes que el Ministerio Público tiene a su disposición para ir a averiguar dónde se cometió el delito, qué personas pudieron presenciarlo, etcétera. Es una cosa parecida a lo que entre nosotros ha estado muy mal establecido con el nombre de 'policía de seguridad' porque en ésta, los individuos que la forman no andan vestidos de policía. En Estados Unidos éstos traen una placa, con la cual se revela inmediatamente que tratan de ejercer sus funciones; antes nadie los conoce como agentes de la autoridad (si aparece un cadáver en una plaza pública)... El agente del Ministerio Público, que es el que representa al gobierno, es decir, a la autoridad administrativa, toma conocimiento del hecho y manda a sus agentes, quienes van al lugar de los sucesos y allí averiguan a qué horas apareció el cadáver allí, qué personas pudieron presenciar el hecho; toman todos los datos conducentes para aclarar la averiguación y de esa averiguación puede resultar: 'Pues este delito lo cometió una persona que tenía tales y cuales señas?', se llegan a saber el nombre del asesino y el lugar en que se oculta, da cuenta inmediata, y el Ministerio Público presenta la acusación ante el juez, diciendo: 'Tal día, a tal hora, se cometió un delito de tal clase y el cual consiste en esto: el Policía Judicial fulano de tal ha tomado todos los principales datos; vengo pues a acusar a don fulano de tal, bajo la protesta de que es cierto el hecho que se le atribuye, y quine se encuentra escondido en tal parte?'. Entonces el juez, en vista de esto, libra orden de aprehensión y la Policía Judicial la recibe, realiza la aprehensión y pone al reo a la disposición de la autoridad, de manera que, como ven ustedes, la Policía Preventiva es enteramente distinta de la Policía Judicial. La Policía Judicial la forman los auxiliares

mediante los que el Ministerio Público ejerce sus funciones, y el Ministerio Público es el representante de la sociedad, el representante del gobierno; ésta es la función que le corresponde."

El diputado Macías concluyó su exposición haciendo una crítica de las leyes anteriores y ensalzando la reforma del citado artículo: "La reforma consiste en acabar con esa amalgama que habían hecho las leyes anteriores conservando el Poder Judicial enteramente independiente del poder administrativo y, por otra parte, descentralizando el Poder Judicial de sus funciones, al convertirse en el inquisidor de todos los hechos que ameriten la aplicación de una ley penal".

Así, y entre aplausos, el diputado Macías terminó la intervención que se ha detallado, en la que se advierte gran capacidad de análisis y de síntesis histórica, que muestra críticamente la deplorable situación en que se encontraba la impartición de la justicia en el México prerrevolucionario. Además, logró señalar el sentido verdadero de la reforma que pretendía don Venustiano Carranza y en el que, seguramente, había tenido una amplia e importante participación.

De lo citado, parecería que más que remontarnos a la historia de nuestro país y particularmente del Ministerio Público, se está hablando de lo que hoy se vive. Es increíble que por lo que se luchó tanto para separar el Ministerio Público del Poder Judicial, por aquellos atropellos y abusos de autoridad, esa falta de credibilidad en que se había caído por parte de la ciudadanía, hoy día -cerca de un siglo después- nos encontramos en una situación similar.

En muchas ocasiones, la institución del Ministerio Público ha sido señalada como un aparato persecutor en favor de los intereses del Poder Ejecutivo. Es más, se le ha juzgado popularmente como una instancia que cumple los caprichos del Ejecutivo, utilizando esta institución para crear o incriminar a sujetos con tintes políticos, por eso la necesidad tan importante de desincorporarla, ya que hoy día continuar manteniendo una institución como la Procuraduría General de la República bajo la sombra del Poder Ejecutivo es continuar oscureciendo más su

esencia de representación social y de la buena fe que la caracteriza en su accionar.

En estos tiempos modernos, independientemente de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establezca de manera textual y clara la dependencia de la Procuraduría General de la República hacia el Poder Ejecutivo, igual que la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no lo considera de esa forma, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República sí lo precisa; adjudicándose facultades no expresas en la Carta Magna y quizá contrariando el espíritu inicial del legislador en este campo tan noble de la procuración de justicia.

Hoy día, algunos países sudamericanos mantienen independencia del Ministerio Público con el Poder Ejecutivo. Algunos ejemplos de ello se encuentran en las Repúblicas de Bolivia, de Perú y de Venezuela.

De ahí que la Procuraduría General de la República deba ser independiente de los poderes del Estado en lo funcional y en lo presupuestal. De esa forma, el Congreso de la Unión anualmente tendrá que asignar una partida presupuestal, administrando los recursos en función de sus propios requerimientos, estableciendo para ello las medidas pertinentes y aplicarlos conforme a sus necesidades y funciones.

Como se citó, en nuestra Carta Magna no existe en ninguna de las partes del texto que la comprende la disposición que incluya el Ministerio Público como parte integrante del Poder Ejecutivo, menos aún en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El primer párrafo del artículo 102, en el apartado "A", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"... A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la República, designado por el titular del Ejecutivo federal, con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente... El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo..."

Como se desprende del artículo que antecede, no se precisa en ninguna de sus partes la existencia de algún imperativo donde se fije que la institución del Ministerio Público es un organismo dependiente en lo presupuestal y en lo funcional del Ejecutivo. Sin embargo, en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se establece:

"... Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al procurador general de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables..."

Por las labores que realiza la Procuraduría General de la República, no se puede concebir que se encuentre en alguno de los poderes del Estado, por la simple y sencilla razón de que su trabajo debe ser imparcial y creíble en sus actividades. Seguir manteniéndolo como una dependencia del Ejecutivo o volverlo nuevamente, como antaño, del Poder Judicial no facilitaría alcanzar sus objetivos. De tal forma, la mejor opción para que la institución del Ministerio Público vuelva a contar con la credibilidad y aprobación en sus funciones ante la sociedad es convertirlo en un organismo autónomo de los poderes del Estado.

Debe, de igual manera, formarse en la organización de la institución del Ministerio Público un consejo general, que será mejor juez de sí mismo pero de manera colegiada, con la finalidad de que, por medio de personas capacitadas y comprometidas con la sociedad y sus funciones, realicen un trabajo serio en pro de la sociedad mexicana. Cabe resaltar que los países sudamericanos que mantienen esa independencia de la institución del Ministerio Público con el Poder Ejecutivo también cuentan con un cuerpo colegiado como el que se propone.

De más está señalar que la reforma que se plantea en lo concerniente a la segunda fracción del artículo 76 es en relación con el nombramiento que ratifica actualmente el Senado de la República, y en donde se adecua a la propuesta principal que hemos venido señalando.

En razón de lo anterior y de conformidad con la motivación expuesta, nos permitimos someter a esta honorable soberanía la presente iniciativa de

**Decreto que reforma la fracción II del artículo 76 y el apartado "A", primer párrafo, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman la fracción II del artículo 76 y el apartado "A", primer párrafo, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. Nombrar al procurador general de la República, de acuerdo con la terna que proponga el Presidente de la República, que cumplirá un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección al periodo inmediato; ratificar los nombramientos que este 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. a X. ...

**Artículo 102.**

A. El Ministerio Público de la Federación es un organismo que contará con autonomía funcional, administrativa y económica. Anualmente, tendrá una partida del Presupuesto que le asigne el Congreso de la Unión y los recursos los administrará en función de sus propios requerimientos. La Procuraduría General de la República rendirá anualmente un informe de sus actividades y del ejercicio del presupuesto ejercido, ante el Consejo General y ante el Congreso de la Unión. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán propuestos, nombrados y removidos por su Consejo General, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un

procurador general de la República, designado de entre una terna que proponga el Presidente de la República ante el Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación, contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido siempre que medie propuesta del Consejo General ante el Senado. Dicha propuesta deberá estar plenamente fundada y motivada y, para sustituirlo, deberá llevarse a cabo el mecanismo para nombrar procurador.

...

...

...

...

...

B. ...

## **Transitorios**

**Artículo Primero.** En tanto se reforma la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Consejo General se compondrá por única vez por el procurador como Presidente del Consejo y los subprocuradores como secretarios y vocales, de acuerdo con el resultado de la votación que se sujeten entre ellos.

**Artículo Segundo.** Por única vez, el procurador general de la República actual cumplirá un periodo de dos años, sin posibilidad de reelegirse en el periodo inmediato.

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

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Remítase la presente resolución a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para todos los efectos legales conducentes.

**ARTÍCULO TERCERO.** Publíquese en la Gaceta Oficial, órgano del gobierno del estado.

Dada en el Salón de Sesiones de la LIX Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la Ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los veinticuatro días del mes de junio del año dos mil cuatro.

Dip. Felipe Amadeo Flores Espinosa (rúbrica)

Presidente

Dip. José Adán Córdoba Morales (rúbrica)

Secretario

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 25 de 2004.)

## **Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1574-I, martes 31 de agosto de 2004**

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE DEROGA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO OMAR ORTEGA ÁLVAREZ, EN NOMBRE DEL DIPUTADO IVÁN GARCÍA SOLÍS, AMBOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE AGOSTO DE 2004

Quien suscribe, diputado federal a la LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Poder Legislativo la presente iniciativa de reforma constitucional, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Como una medida restrictiva del goce de los derechos ciudadanos, se estableció en nuestra Constitución la hipótesis que prevé que los derechos ciudadanos se suspenden "por estar (los ciudadanos) sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar a la fecha del auto de formal prisión".

Mi propuesta consiste en modificar el texto para que ese menoscabo a los derechos ciudadanos se circunscriba a la hipótesis de que se suspendan solamente cuando exista un auto de formal prisión por "delitos graves".

Esta propuesta de modificación es indispensable, ya que el texto actual del artículo 38 se ha utilizado y se utiliza como una amenaza a los derechos políticos de los ciudadanos. Esto ocurre hoy, y de modo muy grave, en los derechos que

corresponden al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, licenciado Andrés Manuel López Obrador.

En efecto, a partir de una supuesta violación del artículo 206 de la Ley de Amparo, cuya penalidad no es considerada grave y que, por cierto, el Código Penal no tipifica adecuadamente la sanción respectiva, ni se ha encausado a funcionario alguno en casos de presunción de tal delito, la Procuraduría General de la República, por indudables y rechazables instrucciones del Presidente Vicente Fox, se ha lanzado a una violenta persecución política, utilizando de manera oblicua la ley.

Si bien es cierto que en el caso que mencionamos no hay sustento sólido para las acusaciones que ha presentado la Procuraduría y -por tanto- no ha lugar a juicio alguno, también es cierto que la actual redacción de la fracción II del artículo 38 constitucional es atentatoria contra los derechos de los ciudadanos. Y lo es, en primer lugar, porque es un principio general de derecho la presunción de inocencia de cualquier persona hasta que se demuestre lo contrario. La vigencia de la fracción II mencionada, así como de otras normas del sistema de justicia penal, muestra una peligrosa involución del sistema de justicia mexicano que, so capa de enfrentar a la delincuencia organizada, cosa que por otra parte no se hace con firmeza, restringe derechos fundamentales.

La norma que hoy pretendemos modificar ha servido como instrumento para inhibir o reprimir abiertamente oposiciones políticas. Hay numerosos ejemplos de luchadores sociales que han sido sujetos a formal prisión y, por ende, inhabilitados para participar en una contienda electoral. Esto debe terminar.

Debemos señalar, por otra parte, que en otros países la restricción de derechos sólo se aplica cuando existen sentencias definitivas y firmes de causas criminales y no en juicios en curso como lo es México.

Por ejemplo, en Brasil los derechos ciudadanos se suspenden por "condena penal firme". En Costa Rica, tal cosa ocurre sólo "por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos". En Uruguay se restringen "por sentencia que imponga pena de destierro..." Por último, en Ecuador se da tal suspensión "por sentencia que condene a pena privativa de libertad".

Finalmente, la propuesta que hoy hacemos tiene mayor similitud con el precepto constitucional vigente en Honduras, país donde se suspenden los derechos ciudadanos por auto de prisión "por delito que merezca pena mayor". Esta frase, "pena mayor", es equivalente a nuestra propuesta de establecer la suspensión a los derechos o prerrogativas de los ciudadanos sólo por causa de "delitos graves" y no de cualquier delito que "merezca pena corporal", como actualmente se establece en nuestra Constitución.

Por las anteriores consideraciones, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito, diputado al Congreso de la Unión, somete a la consideración de la Cámara de Diputados la siguiente

### **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

I. (...);

II. Por estar sujeto a un proceso judicial por delito considerado grave por la ley;

(...)

(...)

(...)

(...)"

Salón de Sesiones de la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Recinto Legislativo de Xicoténcatl.- México, DF, a 25 de agosto de 2004.

**Diputados:** Iván García Solís, Omar Ortega Álvarez (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 25 de 2004.)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1574-I, martes 31 de agosto de 2004.**

CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA BLANCA JUDITH DÍAZ DELGADO, EN NOMBRE PROPIO Y DE LA DIPUTADA VIRGINIA YLEANA BAEZA ESTRELLA, AMBAS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE AGOSTO DE 2004

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, a través de la suscrita, diputada federal Virginia Yleana Baeza Estrella, en ejercicio de lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

**Exposición de Motivos**

La pobreza, la marginación y la exclusión son fenómenos que si bien afectan a la sociedad en su conjunto, se agudizan en grupos especiales de población como los adultos mayores, las personas con discapacidad y amplios sectores de indígenas, mujeres y niños, que forman parte de los llamados "grupos vulnerables".

En el caso de los adultos mayores y las personas con discapacidad, la edad y la capacidad física los hace sumamente dependientes, a lo cual se suman sus particulares problemas de salud, alimentación e inserción laboral, por mencionar algunos.

Por ello, en el pasado reciente, en nuestro país y por parte de las distintas autoridades y órdenes de gobierno se han venido intensificando las acciones y se han multiplicado los programas tendentes a mitigar la situación de desventaja de esos grupos de población.

Por parte del Ejecutivo federal, las políticas públicas se orientan cada vez con más fuerza y decisión a dar respuesta a la demanda ciudadana que el Gobierno de la República ha recibido de la misma.

Asimismo, uno de los requerimientos más importantes, planteado por las madres y los padres de familia, así como por diversas organizaciones civiles y por la sociedad mexicana en general, es mejorar la calidad de vida de sus miembros más vulnerables.

La diferencia entre las personas debemos entenderla como la condición humana que implica una manera distinta de vivir, pero que no resta talentos, anhelos y el derecho a contar con una vida productiva y digna.

Para alcanzar esos propósitos es necesario partir de bases firmes y metas compartidas, y actuar desde los diversos campos para garantizar el respeto de esos derechos, la dignidad y la igualdad de oportunidades en el acceso y en la permanencia laboral.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no distingue a las personas. En el artículo 1º plasma la igualdad de todos ante la ley, lo que es equivalente a decir que todos debemos tener las mismas oportunidades en nuestra sociedad. Dicho precepto, a la letra, dice en el primer párrafo:

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

Y en el párrafo tercero, de forma más clara, señala:

"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."

Si lo que promovemos en la presente iniciativa es el empleo y la no discriminación contra los grupos vulnerables, todo lo anterior nos lleva entonces a la deducción de que nos podemos dedicar al trabajo que deseemos, incluido el mencionado segmento, pues vivimos en una sociedad incluyente, como ya dejamos claro, y esta garantía la vemos consagrada en el artículo 5° de nuestra Carta Magna, el cual señala:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad."

Como podemos observar, no existe razón legal para impedir el trabajo a las personas, obviamente de acuerdo con sus capacidades, ya que la Constitución los regula, impidiendo la discriminación en el artículo 1° y otorgándoles dicha garantía en el 5°.

En el mismo sentido, de la garantía de igualdad el artículo 34 de nuestra Carta Magna dice:

"Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

"I. Haber cumplido 18 años; y

"II. Tener un modo honesto de vivir."

De lo anterior notamos que en el texto constitucional no existe diferenciación alguna en cuanto a la calidad de ciudadanía, ya que ésta la tendrán las personas que cumplan los requisitos que establece el comentado artículo.

Asimismo, la legislación en materia electoral no establece limitaciones para las personas en cuanto a su participación en los procesos electorales, ya que pueden votar y ser votados.

En la Ley Federal del Trabajo tampoco existe distinción, ya que a todos los trabajadores otorga un trato de iguales. Aquí quiero recalcar que si bien es cierto que todos contamos con los mismos derechos laborales, también tenemos las mismas obligaciones.

De lo anteriormente dicho observamos que la legislación reconoce la igualdad de todos los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, en la vida real, las personas en situación de vulnerabilidad han sido relegadas en muchos campos, específicamente en el laboral.

Se sabe, por ejemplo, que la tasa de participación económica de la población con discapacidad es de tan sólo 25 por ciento a escala nacional. Tal y como lo reconoce el acuerdo presidencial del 12 de febrero de 2001 que crea el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad, la estrategia para la integración de los discapacitados ha sido limitada, ya que no existen políticas de gobierno que los incluyan con una visión total; es decir, no se ha permitido a éstos el acceso pleno a la vida social y productiva del país, lo cual a la fecha se presenta como algo vergonzoso y denigrante, dado que se encuentran sumamente marginados.

La vejez, por su parte, repercute desfavorablemente en las posibilidades de encontrar empleo en el sector formal de la economía, así como en sus niveles de productividad e ingreso, lo que tarde o temprano se expresa en la disminución de la actividad laboral de las personas hasta detenerla por completo. El retiro del trabajo convierte a los adultos mayores en personas totalmente dependientes de los sistemas de transferencia.

Hoy día, en México hay alrededor de 1.5 millones de adultos mayores que reciben alguna pensión o jubilación y esos ingresos son por lo general insuficientes para atender sus necesidades esenciales. Por esa razón, una proporción significativa (60 por ciento de los hombres y menos de 20 por ciento de las mujeres de 65 años o más) continúa trabajando hasta edades muy avanzadas.<sup>1</sup>

Reconociendo esas históricas asimetrías, la Organización Internacional del Trabajo, un organismo especializado de Naciones Unidas que procura fomentar la justicia social y los derechos laborales y humanos internacionalmente reconocidos,

formula normas internacionales de trabajo en forma de convenios y de recomendaciones por las que se fijan condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales. Como ejemplo podemos mencionar los convenios sobre la edad mínima, sobre las peores formas de trabajo infantil, sobre la igualdad de trato, sobre igualdad de remuneración, sobre poblaciones indígenas y tribales, y sobre la discriminación, todos ellos ratificados por nuestro país.

Ciertamente, la realidad ha demostrado que hay sectores de la población que no pueden lograr la satisfacción de sus necesidades más elementales, otros cuya condición social es un obstáculo para el ejercicio pleno de sus derechos y capacidades.

Precisamente los grupos vulnerables son los que están en mayores condiciones de riesgo, indefensión y desventaja; requieren atención particular y la intervención activa del Estado, razón por la cual se han venido instaurando distintos programas tendentes a mitigar la situación de desventaja de esos grupos de población.

A la par, se ha venido desarrollando una nueva corriente en el derecho que justifica la existencia de normas específicas para dar protección adicional a los llamados "grupos vulnerables", de acuerdo con sus necesidades y condiciones.

Acción Nacional considera de singular importancia especificar en nuestra Carta Magna que el Estado provea las condiciones necesarias para promover el empleo de las personas en situación de vulnerabilidad.

Es necesario que se haga explícita en la Constitución, en el apartado laboral, la obligación de que el Estado actúe para beneficiar a los más vulnerables, más aún cuando ya se hace mención en el artículo 123 de grupos especiales de población, como los menores y las mujeres, pero nos hemos olvidado de las personas con discapacidad y los adultos mayores.

No podemos aspirar a ser un país verdaderamente democrático, próspero y con justicia social mientras no logremos, como país, integrar de manera plena a todas las personas, sin distinción, ya que todas y todos podemos contribuir aún más al desarrollo nacional.

Necesitamos garantizar la libertad y potenciar las capacidades de todas las personas para que éstas tengan las posibilidades de vivir de una forma más digna, e ir abriendo el camino para que las generaciones futuras vayan aprendiendo y concienciándose acerca de nuestros valores y prioridades como país.

Los esfuerzos realizados por las personas con discapacidad, los adultos mayores, las mujeres y sus familias, así como los hechos por las autoridades y legisladores, ciertamente no han sido suficientes y, por consiguiente, no han rendido los frutos esperados. Por esa razón es necesario actuar con urgencia para superar esos problemas, y qué mejor que hacerlo desde esta soberanía, legislando en favor de los grupos vulnerables, para que así puedan contar con mejores oportunidades de desarrollo.

¡Habremos de tomar buenas decisiones y así mejorar su calidad de vida!

¡Garanticemos la igualdad de oportunidades!

Por ello, someto a su consideración la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se recorre el actual segundo párrafo del citado artículo, para quedar como tercero, quedando como sigue:

**Artículo 123. ...**

**El Estado impulsará las condiciones necesarias para promover el empleo de las personas en situación de vulnerabilidad.**

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. ...

B. ...

**Transitorio**

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

**Nota:**

1 Conapo, Programa Nacional de Población 2001-2006.

Dip. Virginia Yleana Baeza Estrella (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 25 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1576-III, jueves 2 de septiembre de 2004.

## QUE REFORMA EL ARTICULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO CABELLO GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

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 me 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, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto que reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La administración de justicia en nuestro país ha enfrentado problemas que afectan la eficiencia y eficacia de sus resoluciones, debido a la sobrecarga de trabajo. El juez se enfrenta ante la imposibilidad de invertir el tiempo necesario que requiere cada caso, reduciéndose así la calidad de sus decisiones e inhibiéndose el cumplimiento voluntario de las mismas.

Otro de los problemas de la administración de justicia más comunes que enfrenta la sociedad se refieren a los altos costos que esta función tiene para el Estado, derivados del enorme cúmulo de procesos, lo que repercute en un retraso en la resolución de los mismos.

Es claro que los sectores más desprotegidos de la población no gozan de un acceso adecuado a los sistemas formales de administración de justicia, que aún cumpliendo con el mandato constitucional de ser gratuita, sí representa altos

costos por el pago de los honorarios a los abogados y los gastos inherentes, destacándose la necesidad de promover formas alternativas que han demostrado ser eficientes en otras latitudes y en la propia, (pues se tienen los ejemplos de leyes estatales de mediación implementadas en Colima, Nuevo León y Guanajuato, y la iniciativa presentada en Jalisco) para resolver en forma económica y rápida un gran número de conflictos sociales.

No es concebible que una sociedad progrese y que un estado avance cuando uno de los fundamentos de su paz interna y progreso, la impartición de justicia, no satisface al foro y a la sociedad y, en ocasiones, inclusive constituya una fuente de desconfianza e incertidumbre. Así, es necesario que se abra la posibilidad de utilizar medidas alternativas para la resolución de controversias fuera de los tribunales.

La creación de instancias alternas de resolución de controversias, la demora en la resolución de asuntos a cargo de los tribunales, la especificidad y dificultades técnicas de los juicios, y su alto costo, limitan enormemente la posibilidad de los gobernados de ejercitar plenamente sus derechos. Asimismo, en la medida en que la sociedad conoce mejor sus prerrogativas es más demandante de ellas; por tales motivos fueron creadas algunas instituciones especializadas en la protección y defensa ciudadana, como las Procuradurías Federal del Consumidor; Agraria; de Protección al Ambiente, y de la Defensa del Trabajo; las Procuradurías Social del Distrito Federal, y de la Defensa del Menor, así como otras más de resolución de controversias sin facultades coercitivas, como es el caso de las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos; de Arbitraje Médico, y para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Pero a esta enorme lista de instancias procuradoras o administradoras de justicia paralelas a los tribunales judiciales, también deben adicionarse los tribunales administrativos, tanto del ámbito federal como de las diversas entidades del país, surgidos a partir de 1917 y en proceso de expansión continua hasta la década pasada, creados con el fin de coadyuvar en tareas inherentes a la administración

de justicia. Dentro de ellos destacan las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Federales de Justicia Fiscal y Administrativa; Electoral -en sus inicios-, y el Agrario.

En los últimos años se ha venido desarrollando mundialmente un conjunto de mecanismos clave para resolver conflictos. Estos mecanismos están caracterizados por la rapidez, flexibilidad y confidencialidad de sus decisiones, teniendo entre algunos de sus principales beneficios evitar la confrontación litigiosa, los excesivos costos del litigio, así como reducir significativamente los niveles de congestamiento en los órganos judiciales.

Ante la preocupación del Estado mexicano por tutelar los derechos de sus ciudadanos se hace necesario ofrecer y apoyar otras formas de solución de conflictos que pueden resultar, de acuerdo a la naturaleza del conflicto, más efectivos y menos costosos en términos económicos y afectivos; rápidos en relación con el tiempo empleado en su solución, convenientes en cuanto pueden impedir la recurrencia del conflicto y socialmente más valiosos, ya que posibilitan la relación futura de las partes.

El uso de los diferentes medios alternativos disponibles actualmente para la resolución de disputas contribuye a generar un cambio en la conducta de las relaciones humanas, facilitando una mejor calidad de vida y promoviendo la paz social. En este contexto, los medios de justicia alternativa, como pueden ser la mediación, el arbitraje y la conciliación (que ya existen en nuestro marco jurídico laboral), y el experto neutral, constituyen procedimientos no adversariales y pacíficos de resolución de conflictos, tendentes a lograr un acuerdo rápido y económico en términos de tiempo, dinero y esfuerzo, objetivo difícil de conseguir cuando los conflictos deben dirimirse en sede judicial.

También pueden ser definidos como sistemas de negociación asistida, mediante los cuales las partes involucradas en un conflicto intentan resolverlo por sí mismas, con la ayuda de un tercero imparcial que actúa como favorecedor y

conductor de la comunicación. Los interesados asumen su protagonismo en la búsqueda de alternativas posibles de solución y controlan por sí mismas el proceso cuyo desarrollo es rápido e informal. La decisión a que eventualmente arriben es elaborada por ellas mismas y no por un tercero, como en el caso de un pronunciamiento judicial.

Se trata de instancias voluntarias a las cuales asisten las partes interesadas solas o, en su caso, asistidas por sus abogados. Su objetivo primordial es superar el conflicto, arribando a un acuerdo que evite la necesidad de recurrir a los tribunales de justicia.

Los beneficios derivados de la utilización de los recursos derivados de la justicia alternativa son muchos y muy variados. Sin embargo, las principales ventajas de los mecanismos de justicia alternativa como métodos alternativos de resolución de disputas a partir de su comparación con la vía judicial tradicionalmente utilizada para dirimir los conflictos, son las siguientes: son más rápidas, menos onerosas, privadas y confidenciales; se desarrollan en un entorno y un clima adecuados para el tratamiento del conflicto; brindan a los participantes la posibilidad de gestionar su propio acuerdo y son efectivas, voluntarias y neutrales (el mediador no toma partido).

Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos son efectivos para resolver una amplia gama de ellos, entre los cuales pueden destacarse los siguientes:

**Empresarial** (mediación comercial, conflictos en el seno de la organización y entre distintas empresas, *franchising*, conflictos entre consumidores y empresas, patentes, marcas, dominios *web*).

**Inmuebles** (división de condominio, límites).

**Trabajo** (conflictos *entre trabajadores* y empleadores).

**Familiar** (procesos de separación, conflictos generacionales, procesos sucesorios, alimentos, tenencia de hijos, régimen de visitas, liquidación de la sociedad conyugal).

**Comunitaria** (barrial, ruidos molestos, animales domésticos, uso de espacios comunes, conflictos en comunidades).

**Escolar** (conflictos institucionales, entre estudiantes, normas de convivencia).

**Conflictos públicos** (medioambientales, urbanísticos, asistencia social, crisis institucionales, planificación tributaria, conflictos en organismos municipales, conflictos con los vecinos).

Los diferentes mecanismos de resolución de conflictos que se pueden aplicar en nuestro país bajo el principio constitucional de justicia alternativa pueden ser el de la mediación: que se rige bajo las premisas de que las partes **conservan el control de la controversia** sin delegar el poder de la toma de decisiones en el mediador. Por esa misma razón, cualquier resultado al que se arribe tendrá origen en la voluntad de los intervinientes.

Otro mecanismo es el arbitraje, cuyo resultado del proceso deriva del árbitro, quien resuelve según las normas que resulten de aplicación al caso concreto. Existiendo un tercero que decide, el proceso se desarrolla en un marco de ganador-perdedor, característica que no presenta la mediación.

La conciliación es un mecanismo alternativo no adversarial para la resolución de conflictos, mediante el cual las partes buscan, por sí mismas, con la ayuda de un tercero imparcial, la resolución de su disputa. Por este medio se puede arribar a un acuerdo mediante una transacción, vale decir, a través de una renuncia recíproca de derechos.

Y, por último, el experto neutral es una persona especializada en determinada disciplina, cuya opinión se requiere en aquellos casos en los cuales las partes involucradas se encuentran impedidas de dirimir una cuestión técnica por sí mismas. La intervención de este profesional es resuelta por ambas partes de

común acuerdo, modo en el cual también resuelven de qué manera van a afrontar su retribución. El experto neutral puede participar en la mediación y en el arbitraje, aunque su actuación se encuentra reducida al esclarecimiento de puntos específicos cuya determinación depende de conocimientos científicos o técnicos de los cuales las partes, sus abogados o el mediador, carecen.

Este es momento oportuno para proyectar alternativas no sólo con el fin de mejorar la oferta y distribución de servicios judiciales, sino para plantear algunas otras de fondo que pueden resultar de mayor efectividad, aquellas que permitan evitar que cada día arriben más asuntos a los órganos jurisdiccionales.

En esta época, en la cual se esbozan e implementan de manera constante acciones y estrategias para el futuro, no nos detengamos en plantear aquéllas que brinden sólo resultados parciales y temporales, atrevámonos con visiones a largo plazo pero resolutivas.

Es por ello que se considera importante establecer en nuestra Constitución federal el principio de que toda persona tiene el derecho, en la forma y términos que establezca la ley, a resolver sus controversias de carácter jurídico a través de la justicia alternativa, mediante procedimientos no jurisdiccionales, y dejar a los Congresos locales la libertad de integrar en sus entidades los mecanismos de resolución de conflictos más idóneos y las instancias y estructuras que consideren pertinentes para aplicarlos.

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

**Iniciativa de decreto mediante la cual se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 17.-** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. **Asimismo, tiene derecho, en la forma y términos que establezca la ley, a resolver sus controversias de carácter jurídico a través del arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otro medio alternativo, mediante procedimientos no jurisdiccionales.**

#### **Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 27 de abril de 2004.

Dip. José Antonio Cabello Gil (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1576-III, jueves 2 de septiembre de 2004.

QUE REFORMA DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN EL PAIS, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUELÁNGEL GARCIA-DOMINGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

**Miguelángel García-Domínguez**, diputado federal, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 numeral 3, y 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, y teniendo el Congreso de la Unión facultad para legislar en materia procesal penal, de conformidad con las fracciones XXI y XXX del artículo 73 y con la fracción I del artículo 104 de la Carta Magna, se permite someter a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los párrafos segundo, cuarto, sexto y séptimo del artículo 16; elimina el quinto párrafo del artículo 16; y reforma los párrafos primero y tercero del artículo 19, el artículo 20, apartado A, y la fracción IV del apartado B del artículo 20, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

En Europa desde la década de los 70 y en toda América Latina desde los 80 se inició un proceso de transformación del juicio penal inquisitorio en acusatorio. Este movimiento reformista en América Latina coincide, de una manera general, con la democratización de los países de la región y con un reconocimiento del atraso histórico en el desarrollo del derecho procesal penal y con un avance en la cultura sobre derechos humanos.

Además, México se ha incorporado al sistema internacional de protección de los derechos humanos mediante la firma y ratificación de pactos y convenios emanados de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH), entre otros.

### **Proceso penal inquisitorio**

La subsistencia en México de un sistema inquisitorial ha permitido que, en la práctica, los casos que llegan a ser del conocimiento de un Juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes le llegan con las pruebas condenatorias ya desahogadas ante el Ministerio Público.

El abuso en la actuación del Estado, se ha manifestado no sólo en un progresivo incumplimiento de normas constitucionales que consagran y garantizan derechos fundamentales en materia penal, sino también en la modificación a nuestra Carta Magna para ir haciendo paulatinamente nugatorios estos derechos.

Basta recordar que la Constitución de 1917, en el artículo 21, adelantándose a su época, consagró en nuestro país un proceso penal plenamente acusatorio; y que, a pesar de ello, de 1917 a 1934, por no haberse expedido un Código Procesal Penal congruente con la norma constitucional, seguimos teniendo un proceso inquisitorio regulado por las normas procesales de la dictadura porfiriana.

Por otra parte, desde el 1 de octubre de 1934 tenemos en vigor un Código Federal de Procedimientos Penales, en el cual se estableció un proceso penal inquisitorial, y en cuya exposición de motivos se afirmó:

**"Sirvió de base para la redacción del Código el sistema acusatorio y no el inquisitivo, en atención a que aquél es el que está consagrado por el artículo 21 de la Constitución; sin embargo, se conservaron modalidades del antiguo sistema inquisitivo, porque es imposible suprimirlo totalmente; tanto debido a preceptos**

constitucionales que atenúan el sistema acusatorio, cuanto que **llevado al extremo ese sistema, sería perjudicial para la organización misma de los tribunales**, pues si bien es cierto que el Ministerio Público, a partir de la Constitución de 17 y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, tiene encomendado, en forma exclusiva, el ejercicio de la acción penal, no es debido restringir la actuación judicial a tal extremo que los jueces tengan sólo como funciones, primero la de dictar autos de formal prisión, y en segundo, la de dictar sentencias."

### **Descrédito de las instituciones de procuración de justicia**

Se ha producido aceleradamente el descrédito de las instituciones de procuración de justicia por la ineficacia en su actuación, lo que se traduce en inseguridad pública y en mayor impunidad. Esto da lugar a la llamada "cifra negra", es decir, el número de delitos que efectivamente son cometidos pero que no son denunciados ante las autoridades competentes y, por tanto, permanezcan fuera de los registros oficiales y quedan impunes.

### **Confesión ante el Ministerio Público sin presencia de un juez**

A lo largo de la historia de nuestro país, una de las figuras jurídicas que ha recibido mayores críticas, es la confesión del imputado fuera de sede judicial, ya que la misma ha estado ligada a prácticas de tortura a cargo de la autoridad investigadora.

### **Detención ante y por el Ministerio Público**

La corrupción se ha visto aumentada por la facultad concedida al Ministerio Público para disponer sobre la libertad de un imputado, función que le debe corresponder siempre a una autoridad judicial, salvo el caso de flagrancia.

### **Proceso penal mexicano**

En México el proceso penal se caracteriza por la ausencia de un juez en las audiencias, quien a veces, inclusive, no dicta la sentencia, sino que delega ambas funciones, generalmente en su secretario; las pruebas llegan ante el juez ya desahogadas por el Ministerio Público, pruebas a las que la autoridad judicial les debe dar valor probatorio.

### **Falta de reconocimiento de la presunción de inocencia**

La presunción de inocencia reconocida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos son parte del orden jurídico nacional, toda vez que dichos tratados fueron suscritos, aprobados y ratificados por México, en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es obligación del Estado mexicano velar y respetar en todo momento este derecho fundamental.

No obstante lo anterior, a nadie escapa la percepción de la sociedad y de la comunidad internacional, en el sentido de que en nuestro país aún no se respeta la presunción de inocencia, ya que los imputados son presentados por las autoridades, por los medios de comunicación y por la opinión pública en general, como responsables de los hechos delictivos que el Ministerio Público y las víctimas u ofendidos del delito les imputan.

### **Enfrentamiento del proceso en la cárcel**

En nuestro país, la mayoría de los juicios se enfrentan en prisión, desde donde los acusados quedan obligados a demostrar su inocencia, sufriendo la pérdida de su fuente de trabajo y la separación de su familia, a la que dejan sin sustento.

### **Ausencia de los jueces en las audiencias**

Actualmente, los jueces y magistrados no presiden las audiencias delegando esta función en sus secretarios, lo que provoca no sólo corrupción sino parcialidad del impartidor de justicia.

## **Juicios escritos**

Hoy día, el proceso penal se lleva por escrito lo que lo vuelve muy lento, y en muchas ocasiones impide su continuación de una manera rápida y desahogada.

## **Imposibilidad de una defensa adecuada**

En este momento, cuando el Ministerio Público consigna la averiguación previa, las pruebas ya van desahogadas sin que el acusado haya tenido oportunidad de contradecir la acusación o las pruebas desahogadas por el órgano de procuración de justicia, las que trascienden al fallo judicial.

## **Abuso de la urgencia**

El órgano de procuración de justicia, utiliza lo que se denomina como urgencia, para detener indiscriminada e ilegalmente a cualquier persona.

## **Consignación por delitos**

Hay dos razones por las que el órgano de procuración de justicia no obtiene sentencias condenatorias, la primera, la incorrecta integración de la averiguación, y la segunda, que la consignación se hace solicitando la condena por determinados delitos y no por los hechos tipificados como delito, lo que ocasiona que si la averiguación no esta bien integrada o la clasificación del tipo fue incorrecta la sentencia sea absolutoria.

## **Juicios que duran más de cinco años**

Una de las mayores violaciones a los derechos humanos, consiste en la duración de los juicios, que en la generalidad de los casos duran varios años, durante los cuales, los procesados, privados casi siempre de la libertad, y en consecuencia, de sus derechos políticos, permanecen en esa situación.

## **Errores en la justicia**

En gran cantidad de casos, los procesados lo son injustamente, lo que no solamente les trae un desprestigio social sino también económico, aparte de la pérdida de tiempo, sobre todo cuando se les priva de la libertad, para finalmente ser absuelto de los delitos de los que se les acusa.

### **Reparación del daño ante un juez civil**

Hoy día, la víctima o el ofendido para obtener la reparación del daño en caso de sentencia absolutoria, tiene que esperar el proceso penal de por sí largo, para después, con la sentencia, acudir ante un juez civil e iniciar otro largo procedimiento para obtener la indemnización correspondiente, lo que provoca un desgaste no sólo económico sino de tiempo, que normalmente los hace desistir de su intención.

### **Creación de nuevos delitos**

Muchas personas tienen la errónea idea que con la creación de nuevos delitos o el aumento de la penalidad de los ya existentes, los índices de criminalidad bajarán, sin darse cuenta de que lo que en realidad combate la delincuencia, y la impunidad es la efectividad en la procuración y la impartición de justicia.

### **Ejecución de penas y preliberación de presos por el Poder Ejecutivo**

La ejecución de las penas se hace en los centros de rehabilitación social que se encuentran a cargo del Poder Ejecutivo, quien se encarga de su administración. En la actualidad, los condenados a prisión no tienen una instancia a donde acudir por los malos tratos que reciben o por las condiciones en las que se encuentran purgando sus penas; lo que ha llevado a corrupción y a condiciones inhumanas durante su estancia en dichos lugares.

Además, queda al arbitrio del Poder Ejecutivo la liberación anticipada de los presos por buena conducta, lo que se hace burocráticamente, **sin tomar en**

consideración el expediente judicial, haciendo nugatoria la sentencia dictada por el juez.

### **Derechos humanos en el proceso penal**

El derecho internacional de los derechos humanos ha establecido garantías mínimas para permitir el acceso a la justicia y un adecuado procedimiento para el imputado.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), documentos que México ha suscrito y ratificado, se establecen derechos aplicables a todos los procedimientos tales como ser oído dentro de un plazo razonable en cualquier tipo de juicio que debe ser oral y público, sin que el juicio pueda retrasarse por causas imputables al impartidor de justicia; acceso fácil a un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad en la ley.

Probablemente, el principio más importante que reconocen estos tratados internacionales, sea el de presunción de inocencia, en donde en el artículo 14.2 del PIDCP se establece: "toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley". Lo que evidencia el hecho de que el Estado no puede afectar derechos humanos sin que haya una justificación para ello y que debe tratar a la persona como inocente hasta que sea declarada culpable por sentencia judicial firme; pero también, que nadie pueda ser condenado a menos que el Estado pruebe a satisfacción razonable, que la persona es culpable del hecho que se le imputa.

Asimismo, se determina el derecho a un debido proceso; a tener un defensor y un traductor si es necesario; a conocer la acusación y a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable; el tiempo y las facilidades para presentar pruebas, teniendo la oportunidad para objetar las peticiones y las pruebas que las

otras partes presenten; a estar presente en el juicio y a ser tratado en igualdad de circunstancias, obligando al Estado a proteger a los grupos más vulnerables.

También se reconoce la facultad para recurrir la sentencia ante un tribunal de mayor jerarquía, y a no ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos, una vez declarado absuelto por una sentencia firme.

### **Objetivos de la reforma al sistema de justicia penal**

Los objetivos de la reforma del sistema de justicia penal son éstos:

- Modernización del sistema de procuración e impartición de justicia.
- Sustitución del sistema inquisitivo por uno acusatorio.
- Eficacia en la persecución del delito.
- Eficiencia en la utilización de los recursos.

### **Modernización del sistema de procuración e impartición de justicia**

El trabajo de los órganos de procuración de justicia penal y de los tribunales penales representa un servicio público para los usuarios. En tal medida, al sistema le es exigible: profesionalismo, transparencia, eficiencia y una atención adecuada a los usuarios. En cuanto a su habilidad para producir bienes públicos, les es exigible que sea funcional tanto al sistema de justicia, como al desarrollo económico del país.

La modernización del sistema de justicia constituirá un esfuerzo para el desarrollo y consolidación de nuestro sistema constitucional y democrático. Es una política pública que tiende a adecuar el conjunto de las instituciones de procuración e impartición de justicia penal a los procesos de desarrollo político y económico de México.

También, tiende a minimizar la corrupción como una nota relevante del nuevo sistema.

### **Sustitución del sistema inquisitivo por uno acusatorio**

La modernización de la justicia penal se identifica, principalmente, con la completa sustitución del sistema inquisitivo por uno acusatorio. Se busca cambiar radicalmente la forma en que los tribunales desarrollan el proceso penal, proyectando ese cambio hacia el modo en que los órganos de procuración de justicia realizan la investigación de los delitos y la preparación de las pruebas de la acusación; y, en general, respecto del conjunto de las actividades estatales que constituyen la respuesta represiva a la criminalidad.

Este proyecto establece las bases del nuevo sistema procesal penal, que implica un cambio no sólo de las reglas procesales, sino de todo el sistema; de sus instituciones, organización, operación, valores y cultura.

El sistema inquisitivo se caracteriza en México por ser un procedimiento escrito, secreto, en que el Ministerio Público, que actúa en el rol del antiguo juez de instrucción, investiga, acusa y desahoga pruebas ante sí, las que trascienden a la sentencia; puede conceder libertad bajo caución, nombrar defensor de oficio; es decir, en gran medida juzga; por lo cual la parte más relevante de la convicción es formada durante la investigación, y, por tanto, el juicio carece de relevancia; incluso las audiencias no son presididas por los jueces personalmente, ni las sentencias dictadas por ellos sino por los secretarios, a quienes se les delegan esas funciones. Como consecuencia, el derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial está gravemente lesionado, lo mismo que el derecho a la defensa; el secreto genera incentivos para proteger toda clase de prácticas disfuncionales, desde la falta de calidad profesional de los actores hasta la corrupción. Los tribunales carecen de una administración profesional; los jueces son al mismo tiempo juzgadores y administradores; y, muy frecuentemente, usan la administración de los recursos; especialmente los recursos humanos para ejercer un poder arbitrario sobre sus colaboradores; lo que evidencia que la gestión de los recursos no es una preocupación relevante del sistema. El método normal de trabajo consiste en el manejo de un expediente altamente formalizado, que genera

una investigación igualmente burocratizada que pone su atención más en el trámite que en la eficacia de las diligencias.

Como consecuencia de todo lo anterior, su nivel de eficacia es tremendamente bajo y el de impunidad es enorme, lo que propicia altos niveles de corrupción.

La burocratización del proceso penal y la forma estructuralmente ineficiente del sistema inquisitivo dilata los procesos, obligando al sistema a recurrir indiscriminadamente a la prisión preventiva, al encarcelamiento sin juicio, como única forma de fingir que se responde a las necesidades de la persecución de los delitos.

Todo lo anterior genera también una mala calidad de atención al público, especialmente a las víctimas, cuyos intereses concretos no representan una preocupación institucional del sistema.

El nuevo sistema trata de satisfacer los estándares del debido proceso, tanto desde la perspectiva del artículo 14 de la Constitución federal como de los compromisos internacionales suscritos por el país. El nuevo proceso penal se tramitará por medio de audiencias contradictorias, orales y públicas que deben realizarse ante los jueces; la acusación queda en manos del órgano de procuración de justicia pero que ya no tendrá el monopolio de la acción penal, porque la víctima o el ofendido podrán ejercitarla en delitos patrimoniales de querrela; igualmente se contempla la existencia de un eficiente sistema profesional de defensa penal pública.

### **Eficacia en la persecución del delito**

El nuevo órgano de procuración de justicia penal, que se planteó en iniciativa presentada por separado, esta concebido como un órgano que podrá responder con eficacia a la demanda social, pero con pleno derecho a los respetos fundamentales.

En efecto, el órgano actual es absolutamente ineficiente, burocratizado y corrupto.

En México existe más que temor, pánico, a la criminalidad. La principal causa del temor es el nivel de impunidad producido por la ineficacia de la procuración de justicia penal. Pero otra causa importante de ese temor es el sentimiento de indefensión que produce el deficiente diseño del proceso penal.

Se hace evidente que no se garantiza el resarcimiento de los daños que causa el delito a la víctima y a los ofendidos, quienes no son tomados en cuenta en el proceso.

Además, la extrema dilación y la estructura de los procedimientos, distancian la infracción del castigo, privando a éste de la ejemplaridad que constituye una de sus funciones simbólicas que sirven de protección a la sociedad.

El nuevo sistema procesal penal, en la medida que abrevia la distancia temporal entre el delito y el castigo, y en que asegura éste en la mayor parte de los casos, contribuirá a disminuir los factores que acentúan la inseguridad en México.

### **Eficiencia del sistema**

El nuevo sistema procesal penal hará más redistributivo el gasto en justicia, evitando que produzca marginalidad y maximizando la eficiencia del sistema en su conjunto.

Para lograr tal objetivo se prevé:

1. Que en el diseño del proceso se incluyan flexibilidades y herramientas procesales idóneas para lograr tal objetivo como la desformalización de las actuaciones y las formas de juzgamiento más expeditas.
2. El diseño organizacional de las instituciones, como por ejemplo la profesionalización de la administración de los tribunales y la agrupación de jueces en tribunales de administración común.

3. La asignación, al órgano de procuración de justicia penal, de la función de organizar la persecución de los delitos de una manera versátil y eficaz para responder a las cambiantes necesidades de la persecución penal y, por otra parte, que racionalice el gasto en dicha persecución, priorizando su utilización entre los diversos casos y delitos. En efecto, el nuevo órgano de procuración de justicia penal debe, además de cumplir su rol específico como órgano acusador del proceso penal, asumir la función de ordenar la utilización de los recursos represivos del sistema conforme a criterios generales, conocidos y legitimados por medio de la discusión pública y frente a órganos representativos de la comunidad.

### **Propuesta**

Como consecuencia de lo anterior, proponemos:

1. La introducción de un proceso penal acusatorio, ya que sólo mediante la procuración e impartición de justicia pronta, expedita apegada a derecho y con respeto a los derechos humanos, se cumplirán las finalidades esenciales del Estado, relativas al fortalecimiento del orden público con base en la legalidad, y se podrá revertir esta sensación social de impunidad.
2. Que todas las pruebas se desahoguen ante una autoridad judicial, quedando expresamente prohibido que el Ministerio Público pueda obtener la confesión del imputado, decidir sobre su libertad o designarle un defensor de oficio.
3. Solamente un juez podrá disponer sobre la libertad de un imputado, y siempre que haya un detenido, éste será puesto a disposición de una autoridad judicial.
4. La inclusión de los principios penales reconocidos internacionalmente, y que forman parte del proceso penal acusatorio como la relevancia de la acusación, la imparcialidad del juez, la presunción de inocencia, la oralidad, la inmediación, la publicidad, la contradicción, la concentración y la

economía procesal como principios rectores del proceso penal, y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

5. El reconocimiento del derecho fundamental de presunción de inocencia, al plasmarse en la Constitución, traerá como consecuencia que todas las legislaciones federales y locales lo respeten, obteniendo como resultado un sistema de justicia penal realmente garantista y democrático.

El establecimiento de este principio traerá como consecuencia que por regla general se enfrente el proceso en libertad, y la prisión preventiva se volverá la excepción.

Por ello se modifica la denominación tradicional de "auto de formal prisión" por el de "auto de iniciación del proceso".

6. La introducción del principio de oralidad en los juicios, que tiene entre otras ventajas la inmediación; esto es, que el juzgador y los sujetos procesales se encuentren presentes para contraponer sus pretensiones sobre la litis que anima el proceso, lo que implica que el juez está en posibilidad de analizar no solamente los dichos de los intervinientes en un juicio, sino además su desenvolvimiento psicológico en el mismo, lo que ayuda a conocer de manera más cercana la verdad histórica y no la formal, fin último de un proceso penal.

7. La obligación de que el juez o tribunal estén presentes en todas las etapas del juicio sin poder delegar dicha función, siendo ellos mismos quienes emitirán la sentencia, tratando de que el proceso se resuelva en una sola audiencia, en salvaguarda del principio de concentración.

8. La introducción del principio de publicidad, el cual consiste en que las diligencias en las audiencias se realizan de manera pública ante la presencia de la sociedad, y las partes tienen conocimiento recíproco de los actos procesales de la contraparte para controvertirlas plenamente, sin

tener que cargar con un valor probatorio preconstituido, lo que garantiza la salvaguarda del principio de contradicción; es decir, el equilibrado enfrentamiento de pretensiones entre las partes en el desahogo de las pruebas.

9. Se elimina la detención por urgencia y sólo se deja la flagrancia.

10. Se establece que la consignación deberá hacerse por los hechos delictivos y no por un delito en especial, a fin de que se aplique el principio de darle al juez los hechos y él aplique el derecho.

11. Se determina que si el juez no resuelve en los plazos establecidos, el acusado deberá ser dejado en libertad sin la posibilidad de poder ser juzgado nuevamente por los mismos delitos; esto con el fin de dar seguridad al acusado y obligar a los jueces y tribunales a respetar el principio de economía y concentración procesal.

12. La indemnización por errores cuando el acusado sea absuelto en sentencia firme.

13. Se determinan las etapas en las que consiste el proceso penal y las autoridades que deberán conocer de cada una de ellas, con la finalidad de que la ley secundaria regule el proceso como acusatorio y no inquisitorio y de que el modelo sea referente para las legislaturas locales.

14. El juez o tribunal deberán resolver en todos los casos sobre la reparación del daño, siempre que entren al conocimiento del fondo del asunto, y condenar al pago del mismo, aún cuando la sentencia sea absolutoria si de acuerdo con la legislación civil ésta es procedente. Con ello se va a evitar que la víctima o el ofendido tengan que acudir después a un juez civil.

15. A efecto de vigilar las condiciones de los presos en los centros de readaptación social, se propone la creación de jueces penitenciarios, quienes además, revisarán los expedientes a fin de conceder las preliberaciones si fueran procedentes.

16. Con el fin de no hacer nugatorio el principio de presunción de inocencia, porque el legislador cree delitos a los cuales dé una categoría que impida que el acusado siga el proceso en libertad, se determinan los elementos que el legislador deberá considerar para la creación de nuevos delitos.

### **Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los párrafos segundo, cuarto, sexto y séptimo del artículo 16; elimina el quinto párrafo del artículo 16; y reforma los párrafos primero y tercero del artículo 19, el artículo 20, apartado A, y la fracción IV del apartado B del artículo 20, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición del juez, quien deberá inmediatamente

ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En casos de flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por los órganos de procuración de justicia, los que también deberán ponerlo sin demora a disposición del juez.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de su solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

**Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de iniciación del proceso en el que se expresaran: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por los hechos en los que se base la acusación, y será el juez quien calificará tales hechos al momento de dictar la orden de aprehensión o de presentación y el auto de iniciación del proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha realizado una conducta delictuosa distinta de la que se persigue, ésta deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda la molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

**Artículo 20.** En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán los siguientes derechos:

A. Del inculpado:

I. Toda persona acusada de un delito será considerada inocente, mientras no sea declarado culpable por sentencia firme; en tal virtud, enfrentará el proceso en libertad salvo que se justifique:

a) El riesgo de que se evada a la acción de la justicia.

b) Que sea peligroso para la seguridad del ofendido, los testigos o la sociedad.

II. Al momento de su detención será informado de los derechos que consagra en su favor esta Constitución y será llevado sin demora ante el juez, quien inmediatamente le informará el nombre de su acusador, la naturaleza y causa de la acusación, y todos los demás datos que consten en la causa. Será asistido gratuitamente por intérprete, si no comprende o no habla español.

III. A elegir libremente a un defensor profesional, que deberá comparecer para asistirlo, en todos los actos de la investigación, a partir de que tenga

conocimiento de la acusación, de la preparación del juicio y del juicio; y de la confidencialidad de la comunicación con su defensor.

Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio.

IV. Inmediatamente que lo solicite, en los casos en que proceda la prisión preventiva, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución.

El monto y la forma de la caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado; para resolver, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias de la conducta delictiva y las características del inculpado, para fijarla.

La ley determinará las circunstancias en las que la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución, y los casos graves en los cuales podrá revocarse la libertad caucional.

Quien estuviere privado de su libertad, y creyere estarlo ilegalmente, tiene derecho en cualquier tiempo a invocarlo ante el tribunal que este conociendo, por sí o por interpuesta persona, el cual debe resolverse en el término de treinta y seis horas.

V. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión sólo tendrá valor probatorio sí es rendida ante el juez o tribunal, en la audiencia del juicio y con la asistencia de su defensor.

VI. En el proceso penal, que se tramitará de forma oral y pública, se mantendrá la más completa igualdad de la acusación con la defensa y se desarrollará íntegramente de manera plenamente contradictoria o adversarial, aplicando los principios de inmediación, concentración, diligencia, celeridad, economía procesal y debido proceso legal.

VII. El juez o tribunal deberán presidir todas las audiencias del proceso, las que sólo podrán diferirse por una sola ocasión por un periodo no mayor a diez días naturales, siempre que pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión; en caso de un diferimiento por un periodo mayor de la audiencia o por dos ocasiones, el proceso será nulo. A la audiencia podrán asistir todas las personas que así lo decidan, salvo que a criterio del juez deba ser privada por tratarse de asuntos que puedan afectar la reputación, el orden o la moral públicos. El tribunal que presida la audiencia será el mismo que dicte la sentencia y en caso contrario el proceso será nulo. No se podrá: a) Imponer una pena más grave que la que merece la conducta objeto de la acusación; b) Imponer penas por conductas que no han sido objeto de acusación; o por una conducta distinta de la contenida en la acusación, aunque las penas de uno y otro ilícito sean iguales. El tribunal de apelación no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único. El inculpado deberá tener conocimiento de cualquier cambio que el órgano de procuración de justicia realice en la acusación, para que pueda defenderse.

VIII. Dispondrá del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de la defensa.

IX. Cuando así lo solicite será careado, en presencia del juez, con quien deponga en su contra, salvo lo dispuesto en la fracción V del apartado B de este artículo.

Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que se estime necesario al efecto y auxiliándole por los medios adecuados para la preparación de la defensa y para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.

X. Serán nulas de pleno derecho, las pruebas que no sean admitidas y desahogadas en la audiencia ante el juez o tribunal quien debe presidirla sin poder delegar esta función; a tal audiencia deberán asistir todas las partes. También serán nulas de pleno derecho las pruebas obtenidas ilegalmente.

XI. Serán parte en el proceso el acusador, el acusado, la víctima o el ofendido y el obligado a la reparación del daño. El juez o tribunal cuidarán que las partes en el proceso dispongan de todos los medios para presentar sus pretensiones y defensas.

XII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa.

En caso de que la sentencia no se dicte en el término señalado, el indiciado no podrá volver a ser sujeto de proceso por los mismos hechos que dieron lugar al juicio, y, si esta en prisión, será liberado inmediatamente.

XIII. En ningún caso podrá prolongarse la prisión por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquier otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la prisión preventiva.

XIV. A ser indemnizado conforme a la ley en caso de haber sido absuelto en sentencia firme.

XV. Todo acusado tendrá derecho:

A. A que un juez penal controle la investigación del delito y la acusación; dicte todas las decisiones jurisdiccionales durante la etapa preparatoria,

que terminará con la acusación, el sobreseimiento o la suspensión del procedimiento a prueba; y, cuando sea procedente, a que se lleve a cabo la conciliación en los casos de acción privada, para dar oportunidad de que llegue a un arreglo con la víctima o el ofendido; a asistir a todos los actos preparatorios a juicio, así como al desahogo de pruebas anticipadas.

B. A un proceso abreviado:

a) Tratándose de delitos de acción privada, si llega a un acuerdo de conciliación en cuanto a la reparación del daño, con la víctima o el ofendido.

b) Tratándose de delitos de acción pública, cuando el imputado admita solamente el hecho que se le atribuye, o cuando, además, la pena acordada por las partes no supere los tres años de privación de libertad.

C. A un proceso ordinario ante un tribunal compuesto por tres jueces que serán elegidos aleatoriamente para cada juicio, y que estarán presentes en todas las audiencias sin poder delegar dicha función en ningún otro juez.

Al comenzar el juicio, primero se oirá al Fiscal y después al acusado; admitiéndose en ese orden el desahogo de las pruebas ofrecidas en tiempo. Al concluir el desahogo de pruebas, se pasará a una fase de alegatos y una vez finalizada ésta, el tribunal deliberará dictando sentencia en ese momento.

No podrá celebrarse ninguna audiencia si falta alguno de los integrantes del tribunal; y en caso de enfermedad o muerte de alguno de los jueces se elegirá un nuevo tribunal para que conozca del asunto, reponiéndose el procedimiento en su totalidad.

El tribunal que conozca del proceso será el mismo que dicte la sentencia, la cual deberá darse a conocer al finalizar la última audiencia. Si el tribunal

que conozca del asunto no es el mismo que dicte la sentencia, el juicio carecerá de valor.

El tribunal tomará las decisiones por mayoría; quien este en desacuerdo podrá emitir voto particular.

D. A que un juez controle y resuelva la suspensión del proceso a prueba.

E. A acudir a un tribunal de casación en caso de incompetencia, excusa y recusación de jueces, quejas por retardo en la justicia e impugnación de resoluciones y sentencias. Contra las decisiones del tribunal de casación no procederá recurso alguno.

F. El Poder Judicial de la Federación no podrá conocer de amparo judicial en materia penal.

G. A que, en caso de estar en prisión preventiva o ser condenado, un juez penitenciario salvaguarde sus derechos y corrija los abusos y desviaciones que en cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse. Verifique permanentemente el exacto cumplimiento de la legislación aplicable en todas las áreas del Centro de Readaptación Social, y en caso contrario toma las medidas conducentes para su total aplicación. Vigile el cumplimiento de la pena; resuelva sobre la concesión de privilegios legales, su traslado a institución abierta y su preliberación y, en su caso, declare la compurgación de la pena a que fue condenado.

H. A que, en caso de estar en prisión preventiva o ser condenado, un juez penitenciario salvaguarde sus derechos y corrija los abusos y desviaciones que en el régimen penitenciario puedan producirse. Verifique permanentemente el exacto cumplimiento de la legislación aplicable en todas las áreas del Centro de Readaptación Social, y en caso contrario tome las medidas conducentes para su total aplicación. Vigile el cumplimiento de la pena; resuelva sobre la concesión de privilegios legales,

su traslado a institución abierta y su preliberación y, en su caso, declare la compurgación de la pena a que fue condenado.

De la víctima o del ofendido:

...

...

...

...

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Fiscal de Distrito estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido sentencia condenatoria o si dictando sentencia absolutoria considera que conforme a la legislación civil es procedente.

### **Transitorio**

**Único.** La presente reforma entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dip. Miguelángel García-Domínguez (rúbrica)

## **Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1576-III, jueves 2 de septiembre de 2004.**

**QUE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTICULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN 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 FRANCISCO JAVIER VALDÉZ DE ANDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado Francisco Javier Valdéz de Anda, integrante de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le es conferida por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, fracción II, 56, 62 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite presentar iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Amparo, al tenor la de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El principio reconocido como "relatividad de las sentencias" se encuentra consignado en la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

La fórmula anterior se enunció por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1840, a instancias del gran jurista Manuel Crescencio Rejón, y fue incorporada a escala federal en el Acta de Reformas de 1847 por el jurista Mariano Otero.

El principio de relatividad es un candado que determina que la protección constitucional beneficie sólo a quien la solicite. Es decir, la relatividad de la

sentencia de amparo se expresa en que se ocupa sólo de las personas promoventes del recurso, limitándose a ampararlos y protegerlos y sin hacer ninguna declaración general de la ley o acto que motive el juicio.

Resulta evidente que la "fórmula Otero" ya cumplió su misión histórica, pero ya no se justifica hoy día, sobre todo cuando existe una clara manifestación de los conflictos jurídicos, que no pueden resolverse con criterios anacrónicos.

Una norma no puede ser inconstitucional para un individuo y, al mismo tiempo, tener validez y aplicación para otros. La injusticia que comete la referida fórmula consiste en que aprovecha sólo al promovente, excluyendo a todos los demás. Con ello se hace inoperante la igualdad de los hombres ante la ley, pues aprovecha sólo a quien interpone el recurso.

En otras palabras, frente a una ley inconstitucional, únicamente las personas que cuentan con recursos económicos para obtener asesoramiento jurídico quedan excluidas de la obligación de cumplirla en caso de haber obtenido un fallo favorable, en tanto que un gran número de personas son forzadas a acatar las disposiciones legales contrarias a los preceptos fundamentales en virtud de no haber litigado contra éstas, ya sea por ignorancia o debido a la falta de recursos.

Terminar con dicha situación injusta implicaría economía procesal, ya que si se reconociera la declaración general, se evitaría la interposición continua de juicios de amparo respecto de la inconstitucionalidad de un ordenamiento sobre el cual la Suprema Corte se ha pronunciado en repetidas ocasiones y que no hace sino saturar el trabajo de los tribunales.

En conclusión, esta iniciativa propone remediar la violación del principio de igualdad en la aplicación de la ley, dotando a nuestro sistema de protección constitucional de mayor alcance, acceso y agilidad.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito poner a la consideración del H. Congreso de la Unión la siguiente

**Iniciativa de reformas a los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 76 de la Ley de Amparo**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción segunda del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 107. ...**

I. ...

II. La sentencia, además de ocuparse de los individuos promoventes, amparándolos y protegiéndolos en el caso sobre el que verse la queja, hará una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 76.** Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo se ocuparán de las personas físicas o morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, amparándolas y protegiéndolas en el caso específico, si procediere sobre el que verse la demanda; haciendo una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Esta declaración tendrá efectos generales respecto a las personas que se ubiquen en los supuestos de la ley o acto de autoridad recurrido.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de mayo de 2004.

Dip. Francisco Javier Valdéz de Anda (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1576-III, jueves  
2 de septiembre de 2004.**

**QUE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN II DEL ARTICULO  
107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL LLERA BELLO, DEL  
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los suscritos diputados federales, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, integrantes de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 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, se permiten someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa, con el fin de establecer los efectos generales del juicio de amparo, una vez cumplimentadas ciertas jurisprudencias y hecha la declaratoria correspondiente, que se fundamenta y motiva en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad. Los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, la sujeción del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades. Al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad.

La sociedad exige un estado de derecho que asegure una convivencia pacífica, civilizada y armónica; un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social.

Hoy día, son demanda esencial la protección del Estado frente al crimen o la violencia, y una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad.

Por ello, el ánimo de perfeccionamiento de las instituciones nacionales ha sido una constante en la tradición jurídica nacional, en que ha estado presente siempre el interés por la justicia, en la doble visión que de ella se tiene en nuestra nación. Esto es, por un lado, la justicia como un derecho inherente a la calidad de ser; y, por otro, el perfeccionamiento de la organización del Estado en su administración e impartición.

El tema de la justicia no podría entenderse aislado en ningún orden nacional y menos aún en el que se enmarca nuestro país. En efecto, se encaminan a un mismo vértice por lo menos tres conceptos fundamentales: la propia justicia, la libertad y la seguridad, que precisan para su objetivación de armonía y equilibrio precisos, a los que responde la noción de la separación de poderes que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las autoridades y la sociedad en general tenemos el mandato ineludible de coadyuvar al desarrollo y al fortalecimiento del estado de derecho. Sólo el estado de derecho es garantía para una convivencia social armónica y el pleno desarrollo nacional.

Un estado de derecho, por su parte, no es concebible sin las instituciones que tienen a su encargo la delicada labor de individualizar las normas generales a los problemas o situaciones específicos que se presentan cotidianamente a la ciudadanía. Si las leyes siguen siendo las representaciones de la voluntad general para ordenar la vida social, éstas no acaban por tener toda su fuerza y efectos sin la existencia de las instituciones que se encargan de aplicarlas a situaciones específicas con el respaldo coactivo del Estado. Al hacerse esto, las instituciones jurisdiccionales cumplen una tarea implícita de gran importancia, al ser éstas las últimas autorizadas para decir cuál es el sentido de la ley. Administrar justicia,

desde esta perspectiva, es la tarea a través de la cual el Estado provee los principios de certeza, seguridad y defensa de las libertades cívicas.

Luego entonces, para que la premisa del estado de derecho se cumpla, es necesario que la ley funcione como el único marco para la convivencia social y que las normas regulen efectivamente las relaciones entre los integrantes de la sociedad y sus autoridades, así como las relaciones entre los diversos órdenes y órganos de gobierno, con la finalidad superior de garantizar para todos la seguridad y el acceso a la justicia, el goce de los derechos fundamentales y el disfrute del bienestar general.

La convivencia y el progreso nacional sólo pueden estar garantizados en el marco del derecho, el cumplimiento de la ley y 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 mejor desempeño de 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 condiciones de legitimación mucho más exigentes. En efecto, a diferencia de otras esferas gubernamentales, cuya 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.

Las instituciones judiciales, como hemos dicho, son las responsables de determinar el alcance y contenido de todo el sistema jurídico. Así, el Poder Judicial decide cómo deben ser entendidas las normas jurídicas. En estos casos, el Poder Judicial está cumpliendo además un relevante papel legitimador del Estado en su conjunto, más aún cuando -en el caso de México- es el responsable del control constitucional; es decir, el garante de que se respete nuestra Ley Fundamental.

El servicio de impartición de justicia es una de las funciones sustantivas de todo Estado moderno. Los justiciables, es decir, los usuarios del sistema de justicia, requieren que los órganos jurisdiccionales realicen sus actividades en condiciones de independencia, calidad, oportunidad, profesionalismo, excelencia y sujeción a lo dispuesto en el derecho vigente aplicable.

Luego entonces, una condición relevante que contribuye a hacer realidad el estado de derecho, y con ello a garantizar la constitucionalidad y la legalidad, es asegurar en la mayor medida el acceso a la justicia a los mexicanos.

Luego entonces, el estado de derecho debe garantizar la constitucionalidad, la legalidad y el respeto de la persona humana. Sin duda, una condición necesaria para esto es crear mecanismos legales que permitan asegurar en la mayor medida el acceso a la justicia a todos los mexicanos. La consolidación de éste resulta alta prioridad para nuestras instituciones democráticas y republicanas. Por ello resulta indispensable que se cuente con buenas y mejores leyes, que permitan la plena vigencia de nuestra Constitución y mayor capacidad para aplicar la ley, y concretar un sistema de justicia moderno capaz de asegurar una pronta, completa e imparcial administración de justicia.

En este sentido, la Ley de Amparo constituye la norma sustantiva y procesal federal que establece y regula el juicio de garantías, el cual representa en nuestro sistema jurídico piedra angular para la defensa de nuestra Constitución y los derechos fundamentales de nuestros ciudadanos.

En efecto, el juicio de amparo es el medio de control constitucional más importante de los instrumentos jurídicos establecidos en nuestra Ley Suprema para lograr su defensa y protección, invalidando actos de autoridad netamente arbitrarios y contraventores de los mandatos constitucionales.

El juicio de amparo fue creado en México por el ilustre jurista del siglo XIX don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, quien lo propuso al Congreso

Constituyente de Yucatán en 1840, dando lugar a la Constitución del 31 de marzo del año siguiente y que sirvió posteriormente de base para los ideales de don Mariano Otero Mestes, jurista jalisciense que propuso la adopción de la Carta Magna de 1824 con algunas reformas, aprobadas por el Congreso Constituyente de 1846 el 18 de mayo de 1847, creándose así el Acta Constitutiva y de Reformas, promulgada en mayo de 1847.

Desde esa fecha, el juicio de amparo, cuyo origen es eminentemente mexicano, ha venido a proteger y tutelar el ámbito de los derechos de los gobernados frente a las autoridades estatales. Ello se encierra en las bellas palabras de don Ignacio Vallarta, expuestas en su magnífica obra *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*: "A cuántas víctimas del despotismo de la República no ha arrancado de las cárceles, del patíbulo, el juicio de amparo. Cuántos de los habitantes de este país no deben a este recurso contra la arbitrariedad del poder su vida, su libertad y sus bienes".

Podemos afirmar que, a lo largo de su vida, el juicio de amparo ha demostrado fehacientemente que es el medio de defensa constitucional más práctico y eficaz de los creados y sobre el cual se haya emitido una legislación en nuestro país. Ha sido implantado en otras naciones para salvaguardar los derechos subjetivos que tienen los gobernados y que son garantizados debidamente ante los actos de autoridad, por parte de la Ley Suprema.

El perfeccionamiento de nuestro juicio de amparo ha sido una exigencia constante. Incluso, hay quienes plantean una reforma integral, con el objeto fundamental de lograr un adecuado servicio a los justiciables y, con ello, la protección y defensa de sus libertades y derechos humanos. En esta reforma se inscribe la propuesta de establecer o de dotar de efectos universales las resoluciones de amparo dictadas contra normas generales.

Al otorgar efectos generales al amparo se garantizaría que todos los ciudadanos afectados por la inconstitucionalidad de una norma, de manera uniforme sean beneficiados por la resolución que emita la Suprema Corte de Justicia.

Se plantea entonces la derogación del principio de relatividad de las sentencias de amparo, conocido como "fórmula Otero" y contenido en la fracción II del artículo 107 constitucional. Dicha fracción, en la primera parte, tiene el texto siguiente: "La sentencia (de amparo) será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

De acuerdo con ese precepto, la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica general, bien se trate de ley, tratado, reglamento u otro, que realicen los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación -dentro no sólo de uno sino de varios juicios de amparo- no tendrá efectos generales, beneficiando por tanto solamente a la parte que promovió el juicio de garantías, pero dejando subsistente el acto para los demás gobernados a que sea aplicable.

La eliminación de la "fórmula Otero" ha sido demandada desde hace muchos años con muy interesantes argumentos por juristas como Héctor Fix-Zamudio, postulados con los que los promoventes de la presente iniciativa comulgan.

Efectivamente, al limitarse la eficacia protectora del amparo al sujeto que actuó en un procedimiento se provoca una importante desigualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos los que no promovieron el juicio de garantías. Esto supone la consagración jurídica de la desigualdad, pues desde el propio texto constitucional se impone un tratamiento desigual a sujetos que se encuentran en los mismos supuestos normativos.

En este sentido, puede sostenerse que la "fórmula Otero" choca con uno de los principios más elementales de la democracia: aquel de acuerdo con el cual la ley

debe tratar a todos los ciudadanos por igual, evitando situaciones que pueden representar una discriminación *de iure* entre ellos. La derogación de la relativa en los juicios de amparo es un cambio para favorecer el estado de derecho y la credibilidad de la institución judicial.

Además, al no permitirse la declaración general de inconstitucionalidad se va contra el principio de economía procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial federal, la que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia, que debe ser postulado auténtico de una democracia.

Otro argumento importante es que la "fórmula Otero" debilita o puede llegar a cuestionar de forma notoria el principio de supremacía constitucional, toda vez que se condiciona la superioridad de la Ley Fundamental al hecho de promover y ganar un amparo; es decir, para todos los que por ignorancia, por falta de recursos o por no haber podido superar los innumerables tecnicismos consagrados en la Ley de Amparo no han podido obtener una sentencia favorable de los jueces federales, la supremacía constitucional sería letra muerta, en virtud de que seguirían aplicándose las normas consideradas inconstitucionales.

Por tanto, la supremacía constitucional no puede limitarse a las partes que participaron en un juicio, sino que debe cobijar todo el orden jurídico y toda la actuación de los órganos del Estado porque si la Constitución no estuviera investida de supremacía y ésta dejara de ser realidad, dejaría de ser fundamento de la estructura jurídica del Estado ante la posibilidad de que las normas secundarias pudiesen contrariarla. Por ello se ha dicho que la Constitución es a la vez la base y la cumbre, lo fundatorio e insuperable, dentro de cuyos extremos se mueve toda la estructura vital del Estado y, como bien expresara don José María Iglesias, "sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo".

En la presente iniciativa se propone que el otorgamiento de los efectos generales del amparo se traduzcan en una declaratoria general de inconstitucionalidad, que corresponderá únicamente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que la misma hubiere establecido jurisprudencia por reiteración de amparos en revisión; es decir, a la Corte se otorgaría esa facultad, pero siempre que sea reiterado ese criterio jurisprudencial, y no mediante una sola sentencia de amparo, con el fin de garantizar que -efectivamente- no haya duda de que hay un problema de inconstitucionalidad en la norma impugnada y que -en consecuencia- debe corregirse, para que no afecte a los ciudadanos en general.

Cabe recordar que en 1994 se dio un importante avance para evolucionar más allá de la "fórmula Otero", en el caso de otros mecanismos de control constitucional, al introducir la acción de inconstitucionalidad y el perfeccionamiento de las controversias constitucionales, toda vez que en determinados casos la Suprema Corte de Justicia puede emitir una resolución y, de considerar inválida una ley, dicha resolución tiene efectos generales cuando sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho ministros. Es decir, ya hay un avance en dotar de efectos generales las bondades de un medio de defensa.

En tal sentido, se plantea dejar establecido -como hasta hoy sucede- que las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo se ocuparán sólo de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.

Sin embargo, se plantea con base en lo motivado que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se determine la interpretación conforme de una norma general respecto de esta Constitución, procederá a emitir la declaratoria general correspondiente, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Compañeras y compañeros diputados: con esta reforma se perfecciona el marco jurídico de nuestro juicio de garantías y con ello su función como instrumento de control constitucional en favor de los gobernados, ante la posibilidad de verse protegidos de manera general contra una norma declarada inconstitucional.

Por lo 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 los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, los suscritos diputados federales, miembros del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, presentamos a la consideración de esta H. representación racional el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo segundo y se recorren los actuales párrafos segundo, tercero y cuarto, para quedar como tercero, cuarto y quinto, respectivamente, de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y las formas del orden jurídico que determine la ley **reglamentaria**, de acuerdo con las bases siguientes:

I. ...

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo se ocuparán sólo de los individuos particulares **o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado**, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse **la demanda**, sin hacer una declaración general respecto de la **norma general** o acto que la motivare.

Sin embargo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se determine la interpretación conforme de una norma general respecto de esta Constitución, procederá a emitir la declaratoria general correspondiente, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

...

...

...

III. a XVIII. ...

#### **Transitorio**

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

Dip. Miguel Ángel Llera Bello (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1579-I,  
martes 7 de septiembre de 2004.

QUE REFORMA LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL ARTÍCULO 128, FRACCIÓN III, INCISO B), DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO ROBERTO ANTONIO MARRUFO TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Con proyecto de decreto por los que se reforma la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 128, fracción III, inciso b) del Código Federal de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Roberto Antonio Marrufo Torres, del grupo parlamentario del PRI.

El suscrito diputado federal, Roberto Antonio Marrufo Torres, miembro del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, pongo a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa de decreto por los que se reforma la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 128, fracción III, inciso b) del Código Federal de Procedimientos Penales.

### **Exposición de Motivos**

Esta soberanía tiene la obligación de coadyuvar con las instancias correspondientes para que la impartición de justicia en nuestro país sea clara pronta y expedita, creando, reformando leyes y reglamentos para que los acusados y acusadores encuentren los respaldos adecuados cuando requieran la

intervención del Ministerio Público para solucionar ofensas o daños a su persona, familia o propiedades.

Mas lo que aquí nos ocupa hoy, es en relación con el artículo 20, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo en este párrafo la figura de "**Persona de Confianza**", figura decorativa que solo sirve para convalidar una declaración ministerial, ésta puede ocasionar agravios irreparables en sentencia condenatoria contra un reo al que se le considera inocente, pero no contó con defensa particular, ni se le asigno defensor de oficio.

Él artículo 28 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional, relativo al ejercicio de la profesión en el Distrito Federal, dispone que en materia penal, el acusado podrá ser oído en defensa por si o por medio de persona de su confianza o por ambos según su voluntad, cuando la persona o personas del acusado, designados como defensores no sean abogados, se le invitará para que designe, además, un defensor con título. En caso de que no hiciere uso de este derecho se le nombrara el defensor de oficio.

El artículo 1° de la Ley Federal de Defensoría Pública establece: la presente ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de Defensoría Pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que la misma establece.

Aquí debo precisar que en los términos del artículo 5°, fracción II, de la Ley Federal de Defensoría Pública, para ingresar y permanecer como defensor público, se requiere ser profesional del derecho y contar con la cedula respectiva expedida por la autoridad competente.

Esta conclusión se robustece si tenemos en cuenta además que en el mismo sentido el artículo 159, y el 128, fracción III, inciso b), del Código Federal de Procedimientos Penales, previene tanto para el Ministerio Público como para el

juez, que cuando el inculpado no quisiere o no pudiese designar defensor, se le asigne un defensor de oficio. Esta designación garantiza una adecuada defensa, pues recae en un profesional del derecho, además evita la obtención de confesiones mediante métodos reprobables.

La figura de **La Persona de Confianza** es inusual en los tribunales federales, al percatarse el juez federal de que el inculpado nombró a Una Persona de Confianza inmediatamente es asignado por el propio Juez el defensor de oficio federal adscrito a dicho tribunal, con esto se evita dejar en estado de indefensión a un reo y no se viola la garantía constitucional que establece el artículo 20, fracción IX, de nuestra Carta Magna.

El Instituto Federal de la Defensoría Pública Federal, ha hecho lo necesario para que en la mayor parte del territorio nacional, se cuente con defensor de oficio federal, adscritos a los tribunales federales así como a las agencias del Ministerio Público Federal, pero sin embargo existen fiscales federales, que utilizan en averiguaciones previas la figura de **Persona de Confianza**, para convalidar su actuación ministerial, lo que trae como consecuencia prejuicios al acusado que después es considerado inocente.

En la mayoría de los estados de la República, en el fuero común se sigue utilizando la figura de **Persona de Confianza**, no obstante que existen Defensores Públicos del Estado, que en algunos casos no se prestan a componendas para convalidar la declaración de un detenido, por lo anterior le nombran al reo **La Persona de Confianza** que en muchos de los casos, son parientes cercanos al acusado sin él más elemental conocimiento del derecho, que sin saber lo que declaro su familiar firman a ciegas una declaración de culpabilidad de un delito que no fue cometido.

Por lo anterior compañeras diputadas y diputados es necesario no solo reformar el artículo 20, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también el Código Procesal Federal en su artículo 128, fracción

III, inciso b), para que desaparezca la figura de **Persona de Confianza** constitucional y procesalmente hablando, y no dar pauta a que los defensores de la sociedad se escuden en dicha figura para convalidar una declaración arrancada presumiblemente con métodos reprobables.

La H. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los tribunales colegiados de circuito, han sustentado jurisprudencia al respecto, para que el inculpado sea asesorado por un defensor que deberá tener título de derecho, por eso la figura de **Persona de Confianza** debe desaparecer constitucional y procesalmente, se sustenta lo anterior en los siguientes criterios:

Novena Época- Instancia Primera Sala, fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, noviembre del 2001, pag. 9, **Defensor Público en materia Penal, debe contar con título de Licenciado en Derecho.**

Novena Época- Instancia Tribunal Colegiado de Circuito, fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, octubre de 1999, Tesis XXII, 1° J/17, pag. 1172 **Confesión Ministerial, carece de valor probatorio cuando la designación hecha por el Ministerio Público para recibirla no recae en un Defensor de Oficio, (hoy defensor público).**

Novena Época- Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, diciembre de 1998, Tesis 11.2° P. J/17, Pág. 961 **Defensor constituye una violación al procedimiento su ilegal designación, si la misma recae en un pasante de derecho, porque con ello se viola la garantía individual de adecuada defensa.** (Legislación del estado de México).

Novena Época- Instancia, Tribunales Colegiados de Circuito, fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, octubre de 1999, Tesis XXIII, 1° J/15, Pág. 1178, **Defensor, la designación hecha por el Estado debe recaer en un defensor de oficio, (hoy defensor público).**

Novena Época- Instancia, Tribunales Colegiados de Circuito, fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, 1° J/16, pag. 1179, **Defensor Público, carece de valor probatorio la declaración del inculpado cuando la designación hecha por el Ministerio Público, para recibirla no recaer en un defensor de oficio.**

Novena Época- Instancia, Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, agosto del 2001, Tesis XI, 2° 37 P, Pág. 1316, **Defensor de Oficio, su designación por el Juez solo puede realizarse cuando el inculpado no quiera o no pueda nombrarlo, después de haber sido requerido para hacerlo.**

Compañeros legisladores, quiero precisar, que la figura de **Persona de Confianza** que solicito derogemos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código de Procedimientos Penales, es una figura decorativa al no estar obligada a protestar y aceptar el cargo conferido, por ello, se presupone que no adquiere ninguna responsabilidad penal, por lo tanto su presencia no ayuda sino perjudica con su presencia la declaración de un acusado que bien puede ser inocente.

Compañeros diputados es necesario y de estricto derecho que realicemos estas reformas para derogar la figura de **Persona de Confianza** de los anales del derecho que solo es utilizada para convalidar declaraciones que presumiblemente fueron arrancadas con métodos reprobables.

Por lo anterior expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa de:

**Decreto por el que se reforma la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

## **Artículo 20.**

En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculpado:

I a VIII . . .

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, o por abogado. Si no quiere o no puede nombrar un defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y

X . . .

## **TRANSITORIO**

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

## **Decreto que reforma el artículo 128, fracción III, inciso b) del Código Federal de Procedimientos Penales**

**Artículo Único.** Se reforma el inciso b), fracción III del artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

## **Artículo 128.**

I a II . . .

III. Se le harán saber los derechos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, particularmente en la averiguación previa, de los siguientes:

a) . . .

b) Tener una defensa adecuada por sí, por abogado o si no quiere o no pudiere designar defensor, se le designará desde luego un defensor de oficio.

c) a f) ...

...

...

IV. ...

V. ...

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro a siete de septiembre de 2004.

Dip. Roberto Antonio Marrufo Torres (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1579-I, martes 7 de septiembre de 2004.

## QUE REFORMA EL ARTICULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ 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 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, 58 y 60 del Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

En el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que para las adiciones y reformas a ésta y perfeccionar las revisiones del pacto federal, se requiere que el Congreso de la Unión, por 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.

La intervención de las legislaturas locales, constituye la participación obligatoria de las entidades federativas en la revisión del pacto federal, el estado federal nace fundamentalmente para establecer mecanismos de unión y coordinación entre las entidades federativas que lo forman, con la finalidad de compartir y asociar los esfuerzos y los recursos de cualquier clase en defensa de esta unión. Este acuerdo de voluntades se determina mediante el pacto federal y es mediante este

mecanismo la forma en como se determinan las condiciones de la unión de las entidades.

El estado federal se caracteriza por dos elementos constitutivos, el primero de ellos es la autonomía de las entidades, y que se encuentra establecida en la misma Constitución y el segundo elemento referente a la participación de las entidades en la formación y revisión del mismo pacto, es decir, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como bien lo establece nuestra Ley Suprema, para lograr las adiciones o reformas a las que hago referencia se requiere la aprobación de las legislaturas de los estados, tal y como lo establece el artículo que se pretende reformar, es decir, del Constituyente Permanente, mismo que ha funcionado desde 1857 a la fecha, con la excepción de los años 1913-1916, durante los cuales se quebrantó el orden constitucional con el asesinato del presidente Francisco I. Madero; dicho poder esta formado por las cámaras del Congreso de la Unión y por todas las legislaturas locales, quienes forman el órgano encargado de revisar la Carta Magna.

Si bien es cierto que desde el año de 1928 el Distrito Federal fue despojado del régimen municipal, por lo que los habitantes de la ciudad fueron privados del derecho de poder elegir a sus autoridades locales, también es cierto que en la actualidad, gracias a la reforma de 1993 al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal ha recuperado sus derechos cívicos y políticos, siendo parte con todas las atribuciones que la Carta Magna señala, de los estados miembros de la federación.

Ahora bien, podemos observar que el Distrito Federal, como ya lo mencioné, es integrante de la federación, lo que consecuentemente nos lleva a que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con pleno derecho, se integre al Constituyente Permanente, porque si algo exigimos los mexicanos, es contar con espacios de discusión y participación política, resultando fundamental fortalecer la institución

del Constituyente Permanente, sobre todo hoy cuando los espacios de participación para la reforma del estado, son discutidos con la participación de las legislaturas de los estados, exceptuando sin una razón válida, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por otro lado y por mandato constitucional de los artículos 40 y 43, nos hemos erigido en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos unidos en una federación, integrándose dicha federación tanto por los diversos estados como por el Distrito Federal.

De lo anterior y toda vez que los miembros integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son electos popularmente, dicha Asamblea se instituye para el beneficio y representación de los gobernados del Distrito Federal, por lo tanto no se debe olvidar ni pasar por alto que siendo el Distrito Federal una parte integrante de la federación, el mismo, para efectos de aprobación de reformas o adiciones constitucionales, estaría representado a través de la Asamblea Legislativa, al que no se le puede coartar la facultad de pronunciarse respecto de dicha aprobación, ya que si los estados cuentan con esa facultad, por razones obvias y aún por mayoría de razón, el Distrito Federal al ser también parte integrante de la federación, debe gozar de la misma manera con dicha atribución constitucional, haciendo coherente de esta manera, lo establecido en el artículo 43 constitucional.

Sosteniendo que la Ley Fundamental debe revisarse constante y permanentemente a fin de actualizarla y ponerla a tono con las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales de la nación, me permito someter a la consideración de esta asamblea, la siguiente;

**Iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría **tanto** de las legislaturas de los estados **como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

### **Transitorios**

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

Dip. José Sigona Torres (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1579-I, martes 7 de septiembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 74, FRACCIÓN V BIS, 86, 110 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 1º, FRACCIÓN III, 25 Y 44 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, A CARGO DEL DIPUTADO HUGO RODRÍGUEZ DÍAZ, 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 propone la adición y reforma a los artículos 74, fracción V Bis, 86, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de darle facultades a la Cámara de Diputados para calificar la renuncia del Presidente de la República e incluir al Ejecutivo federal como sujeto de juicio político y objeto de declaración de procedencia en caso de denuncia penal por delito grave; y la adición de los artículos 1, fracción III, 25 y 44 de la Ley Federal de los Servidores Públicos a fin de actualizar esta ley de responsabilidades y de que se adecue a las reformas constitucionales propuestas, acorde a la siguiente

## **Exposición de Motivos**

**Primero.-** El poder que el Ejecutivo Federal tiene a pesar de las reformas que al respecto se han hecho, es aún monstruoso y pese a ello, ese cargo solo es

renunciable por causa grave, esto es, aún y cuando se llegue a acreditar que mintió o que cometió un delito grave o cualquier error de magna gravedad, solo y únicamente está en la decisión de quien ejerce el cargo de Presidente de la República quien decide si continúa o renuncia, además que, aún y cuando el artículo 86 de la Constitución Federal menciona el caso, no dice si el Congreso de la Unión, unido o independientemente, recibirá la renuncia y ni lejanamente señala cómo será el procedimiento de análisis para determinar si se admite o no la renuncia a un cargo con tanto poder.

**Segundo.-** En efecto. Aún y cuando el artículo 86 de nuestra máxima ley indica que *"El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia"*, pero no dice si la esa calificación será con las Cámaras de Diputados y Senadores unidas, o será facultad exclusiva de una o de otra o de cualquiera y si la calificación será por mayoría simple o mayoría calificada, por señalar solo el procedimiento mínimo indispensable para tal fin.

Por ello, se propone que en el artículo 74 constitucional que nos habla de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se adicione la fracción "V Bis" donde se indique que es facultad exclusiva de esta Cámara recibir la renuncia del Presidente de la República sólo y únicamente por causa grave, desechándola por mayoría simple o aprobándola por mayoría calificada, ya que aún y así lo solicite por acto grave quien ejerza el cargo del Ejecutivo Federal, no puede abandonar este cargo solo y únicamente por causas simples, sino que deben ser causas graves así calificadas por esta Cámara, desechando la renuncia con el apoyo de la mayoría simple o admitiéndola con el apoyo de la mayoría calificada, esto es, con un mínimo de las dos terceras partes de los votos de los diputados que integran la Cámara de Diputados, aclarando que se trata de los 500 que la integran, no de los que estén presentes, por lo que se necesita un mínimo de 334 votos de diputados que apoyen la renuncia de quien ejerza el cargo de Presidente de la República para que proceda, independientemente de la cantidad de

diputados que se encuentren presentes en la Sesión del Pleno al tomar la decisión de admitir la renuncia de la cual hablamos, en la inteligencia que la diferencia de cantidad en votación es dada la gravedad de la decisión que se está tomando, gravedad que no puede tener por igual el aprobar que el desechar ese tipo de decisiones.

Así, se sugiere una reforma en el artículo 86 de la Constitución Federal y adecuar este artículo a la adición que se propone del diverso 74 fracción V bis, donde se indique, en el artículo 86, que "*La renuncia se presentará ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien la calificará y solo será aprobable por mayoría calificada*", esto es, que la solicitud de renuncia a Presidente de la República será negada por mayoría simple y aprobada por mayoría calificada.

**Tercero.-** En el mismo orden de ideas, aún y cuando se ha señalado infinidad de veces que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen la misma jerarquía, hecho notorio que falta a la verdad, queda aún mas plasmado a la lectura de los artículos 110 y 111 de la Constitución Federal que nos dicen, por solo ilustrar, que diputados, senadores y ministros de la Suprema Corte, entre los que se incluye el Presidente de cada uno de estos órganos de Poder ya que la Constitución no emite diferencia alguna y para el caso, es aplicable el principio general de derecho que nos indica que "*donde no diferencia la ley, no diferencia el juzgador*", concluyendo que estos Presidentes de los Poderes Legislativo y Judicial, únicos pares del Ejecutivo Federal, están sujetos a juicio político y a declaración de procedencia en caso de acreditarse indicios de comisión de delito, mientras que el Presidente de la República, titular del Ejecutivo Federal, no está sujeto a ella, lo cual convierte la redacción actual de los artículos 110 y 111 en situación desigual de pares al no incluirse al Presidente de la República como sujeto ni de juicio político ni de declaración de procedencia penal.

Cabe señalar que si bien es cierto que el cuarto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal señala que "*Por lo que toca al Presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del*

*artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal"*, también lo es que esta mezcla de procesos provoca que se confunda el caso que tratamos ya que el artículo 110 nos habla de juicios políticos y el 111 de las declaraciones de procedencia que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos maneja de forma diferente; luego, no se debe manejar un juicio político con el mismo procedimiento que una declaración de procedencia, confusión que se pretende aclarar modificando este párrafo de tal forma que la acusación también se inicie en la Cámara de Diputados la cual, en su caso, se erigiría como órgano de acusación mientras la Cámara de Senadores lo haría como órgano de sentencia, tomando como base la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y señalar que el procedimiento se resolverá con base en la ley de responsabilidades mencionada y en lo no previsto por esta ley, entonces sí, se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Así, si los miembros de los Poderes Legislativo y Judicial son sujetos a juicio político o declaración de procedencia, lo correcto es que también se incluya al titular del Poder Ejecutivo como sujeto también a juicio político o a declaración de procedencia, dándole igualdad a quienes ejerzan los Poderes de la Nación, con los mismos opciones de defensa y posibilidades de acusación.

**Cuarto.-** Igualmente, en el análisis del tema, se encontró que en el artículo ocho de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos indica como sanción de juicio político la inhabilitación de uno a veinte años en cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, sanción que no es mencionada por el tercer párrafo del artículo 110 constitucional que sí habla del tipo de sanciones a que será objeto quien sea encontrado responsable en juicio político, por lo cual se sugiere que se incluya desde la Ley Fundamental la misma cantidad de años que como mínimo o máximo se pueden aplicar a quien se le encuentre responsable en sentencias de juicio político.

**Quinto.-** Por su parte, en las reformas propuestas en el artículo 111 constitucional, además de incluir en el primer párrafo al Presidente de la República como sujeto

de procedencia en asuntos de materia penal, observamos que en el texto vigente, el sexto párrafo derivado de las reformas del 28 de diciembre de 1982, existe un error gramatical o, conocido coloquialmente un "error de dedo" que ahora que estamos manejando el tema, se propone la corrección del texto, pero sin cambiar en lo mínimo el sentido de la protección que se les otorga a las declaraciones de ambas Cámaras como resoluciones inatacables.

**Sexto.-** Finalmente y con el ánimo de adecuar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a las reformas que se indican en esta Iniciativa, se propone la adición o modificación de los artículos 1, fracción III 25 y 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la siguiente forma:

I.- El artículo 1, ya que en esa fracción nos indica como uno de los objetivos de esa norma federal las resoluciones de juicio político, pero nada nos indica sobre la declaración de procedencia, el cual también es uno de los objetos fundamentales de la ley que tratamos;

II.- En el 25, eliminar "*algunos de*" incluida en la frase que dice "*? a fin 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, ?*" toda vez que señalar "*algunos de*" puede hacer considerar a quien resuelva estos asuntos que sí puede proceder contra unos y no puede proceder contra otros, por lo que la eliminación de "*algunos de*" elimina dudas de que puede proceder penalmente contra todos los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional; además, ya que se trata del artículo de inicio en el Capítulo III del Título I de la ley que se pretende modificar, se propone incluir como cuarto párrafo que por lo que toca al Presidente de la República, solo será admitido el procedimiento para la declaración de procedencia cuando la acusación sea por delitos graves que actualmente ya maneja el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

III.- En el 44, adicionar un tercer párrafo a fin de darle facultades a los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión para que de tratarse del Presidente de la República el acusado, pueda ordenar a quien corresponda se publique en el Diario Oficial de la Federación las declaraciones o resoluciones mencionadas en el primer párrafo de este numeral y evitar un conflicto de intereses de tratarse el acusado el Ejecutivo Federal y que por ser él mismo el acusado, simplemente no lo publique en el Diario Oficial de la Federación y con ello detenga el procedimiento o provoque su violación para luego echar abajo cualquier determinación contraria a sus intereses con un Juicio de Amparo por violación al procedimiento.

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 en su carácter de Constituyente Permanente la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que presenta el diputado federal Hugo Rodríguez Díaz que propone la adición y reforma de los artículos 74, fracción V bis, 86, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de darle facultades a la Cámara de Diputados de calificar la renuncia del Presidente de la República; e incluir al Ejecutivo federal como sujeto de juicio político y objeto de declaración de procedencia en caso de denuncia penal por delito grave; y los artículos 1, fracción III, 25 y 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a fin de actualizar esta ley y que se adecue a las reformas constitucionales propuestas.**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se reforman los artículos 74, 86, 110, y 111 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 la V.- ...

V Bis.- Recibir la renuncia del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos únicamente por causa grave y calificarla desechándola cuando menos por mayoría simple o aprobándola por mayoría calificada de la totalidad de miembros de esta Cámara.

**Artículo 86.-** El cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sólo es renunciable por causa grave. **La renuncia se presentará ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien la calificará y solo será aprobable por mayoría calificada.**

**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 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 en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

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 **desde uno hasta veinte años.**

...

...

...

**Artículo 111.-** Para proceder penalmente contra **el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, 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 el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

Por lo que toca al **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, la acusación se hará ante la Cámara de Diputados y se aplicará, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** y en lo no previsto por esa ley, en la legislación penal federal.

...

Las resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

...

...

...

...

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se adicionan los artículos 1, fracción III, 25 y 44 de la Ley Federal de los Servidores Públicos a fin que esta ley federal se adecue a las reformas constitucionales señaladas en el artículo que antecede, para quedar como sigue:

**Artículo 1.- ...**

I y II.- ...

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político o **procedimiento para la declaración de procedencia.**

**Artículo 25.- ...**

...

...

Para los efectos del primer y segundo párrafo de este artículo, por lo que toca al Presidente de la República, solo cabe el procedimiento para la declaración de procedencia por acusaciones en la comisión de delitos considerados como graves por el Código Federal de Procedimientos Penales.

**Artículo 44.- ...**

...

Cuando el acusado sea el Ejecutivo Federal, cualquiera de los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión tendrá facultades para ordenar a quien corresponda publique en el Diario Oficial de la Federación las declaraciones o resoluciones mencionadas en el primer párrafo de este artículo.

## **Transitorios**

**Primero.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de ser publicado en el "Diario Oficial de la Federación".

**Segundo.-** Se abrogan todas las disposiciones que sean omisas o se opongan al presente Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, en la fecha de su presentación.

Diputado Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1581-I, jueves  
9 de septiembre de 2004.**

**QUE REFORMA EL ARTICULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO QUINTÍN  
VÁZQUEZ GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado federal por el distrito numero nueve con cabecera en Guadalajara, Jalisco, Quintín Vázquez García, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículos 71, fracción II, 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 de los Estados Unidos Mexicanos, pone a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente.

**Exposición de Motivos**

En el origen de nuestra Constitución no se preveía ningún precepto que se refiriera a los contratos de obra pública, ni a las adquisiciones o arrendamientos que llevaran a cabo el Gobierno Federal o sus paraestatales.

Fue en la 61ª sesión ordinaria, celebrada el 25 de enero de 1917, que la Comisión de Constitución presentó a la asamblea un dictamen, que cito:

"Ciudadanos diputados:

Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los

concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.

El artículo que se agrega, por ser el último de las prevenciones generales, llevará el número 131; pero como puede haber modificaciones en la numeración, la Comisión de Estilo lo coloque en el lugar que le corresponde en la serie. La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta honorable asamblea:

**Artículo 131.** Todos los contratos que el gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 25 de enero de 1917. Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Hilario Medina."

El proyecto presentado fue aprobado casi sin discusión, y sin mayor trascendencia fue aprobado con el número 134 y estuvo vigente hasta 1982.

El texto original del artículo 134 de la Constitución mexicana fue el siguiente:

**"Artículo 134.** Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatorias y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública."

Este artículo así permaneció hasta el 28 de diciembre de 1982, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación su texto actual, que a la letra se cita:

**"Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas

paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta constitución."

El artículo 134, junto con los artículos 25, 26, 27, 28 y 131 de la Constitución mexicana constituyen lo que la doctrina mexicana denomina "el capítulo económico" de la Constitución. En su forma actual, el artículo de marras se puede diferenciar en dos partes fundamentales:

A: en la primera se establecen los principios básicos que deben observarse en la administración de los recursos económicos de que dispongan los servidores públicos responsables del Gobierno Federal y del Distrito Federal, así como de las entidades paraestatales. Estos principios son:

- a) Eficiencia,
- b) Eficacia y
- c) Honradez.

Algunos estudiosos incluyen un cuarto principio que sería

- d) Idoneidad del gasto, derivado del mandato constitucional de "satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

B: la segunda parte establece el procedimiento que debe seguirse para la adjudicación de los contratos sobre adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que en cumplimiento de sus objetivos deba llevar a cabo el sector público federal incluyendo a las empresas y organismos paraestatales. El jueves 30 de diciembre de 1993 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la "Ley de Adquisiciones y Obra Pública", que reglamentó al artículo 134 y abrogó "la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles" de 1985.

El aspecto de las licitaciones internacionales de esta ley incluye la observancia de los tratados internacionales que México ha firmado en la materia, como es el GATT, el TLC, la Ronda de Uruguay, etcétera.

Con la publicación, el 11 de junio de 2002, de la "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental" se abrió un espacio inexistente hasta el momento, excepto, quizá, por lo prescrito por el artículo octavo constitucional, que obliga a la autoridad a contestar acerca de la información que se le requiera mediante las formalidades establecidas, pero que de ninguna manera tiene el alcance que esta nueva ley logra, pues al poner toda la información generada por el Gobierno Federal a disposición de cualquier "particular", excepción de aquella que por su esencia ponga en riesgo la seguridad nacional o lesione a terceros, abre espacios inéditos a la ciudadanía de la "cosa pública".

No obstante, al no encajar exactamente en un precepto constitucional que le de substanciación y que, al mismo tiempo, le provea carácter permanente y la sustraiga a los vaivenes políticos es necesario, desde mi punto de vista, incluir la cuestión amplia de la transparencia en el artículo 134 constitucional.

La transparencia, en tanto concepto, empata con el espíritu que late en lo normado en dicho artículo y, aunque en principio sólo hacía "público" lo referente a

contratos, licitaciones, arrendamientos , etcétera, ante los interesados y quienes acudieran a la "junta pública", en esencia se buscó evitar arreglos extralegales o francamente ilegales y su consecuente daño al erario público, al dinero de todos los mexicanos y sus impuestos.

La idoneidad, mencionada en el cuerpo del citado artículo 134, viene al caso respecto de la "transparencia", pues sería una extensión natural de dicho artículo incluir el derecho a saber, a inquirir y la obligación de informar y "transparentar" las cuestiones públicas, no sólo financieras sino operativas, legales, organizacionales, etcétera.

En virtud de lo anterior, resulta necesario elevar a rango constitucional el concepto y la praxis de la transparencia y para ello se debe modificar el artículo 134 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

**Iniciativa de decreto que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia, honradez y **transparencia**, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al

estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, **la información de todo esto es accesible a cualquier ciudadano mexicano que lo solicite.**

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, **transparencia** y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las base de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los diez días del mes de septiembre de dos mil cuatro.

Dip. Quintín Vázquez García (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1581-I, jueves 9 de septiembre de 2004.

QUE REFORMA EL PRIMER PARRAFO DEL ARTÍCULO 1° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE GARANTÍAS INDIVIDUALES, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO CABELLO GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

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 **iniciativa de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

En cualquier país democrático, la Constitución es el sustento del Estado, y son sus normas un sistema conexo que exige un desarrollo armónico. Los principios y valores superiores de este ordenamiento fijan a su vez pautas para la interpretación constitucional y para el desarrollo legislativo de las disposiciones de la norma fundamental, aunque es preciso que la Constitución y sus normas sean directamente aplicables, independientemente de que requieran de un desarrollo en la legislación secundaria.

No es ocioso afirmar que en el Estado democrático moderno, los derechos y garantías no son sólo límites al poder político sino además son en sí mismos normas de organización de la convivencia social.

Debemos decir que la única razón válida que justifica al Estado es el reconocimiento y protección de los derechos y garantías fundamentales de los individuos; en otras palabras, no existen razones de Estado por encima de las razones (intereses, derechos, necesidades) de los ciudadanos. El derecho es justo cuando reconoce, estimula y garantiza el ejercicio y el respeto de los derechos de las personas, las garantías individuales de la población.

Una Constitución democrática es aquella que organiza al Estado en función de los derechos y garantías fundamentales de la población y que prevé su pleno ejercicio y respeto por parte de la autoridad. Al ser la Constitución la piedra angular sobre la que descansa la estructura del Estado, ésta es aceptada por todos como la rectora de la vida en sociedad y por ello surge de todos hacia ella un sentimiento de lealtad a sus principios y reglas.

Ahora bien, el reconocimiento paulatino de un catálogo universal de los derechos humanos debe concretarse en la legislación, tanto en la norma constitucional como en la legislación secundaria. Sin embargo, además de esta concreción, es importante que ésta sea la adecuada; es decir, que la expresión jurídica de esos derechos y garantías sea correcta y que la redacción que los expresa sea precisa, exenta de contradicciones, ambigüedades o ambas que dificulten su interpretación y aplicación.

El proceso de positivación de los derechos humanos no tiene un significado meramente declarativo de derechos anteriores (tesis iusnaturalista), o constitutivo (tesis iuspositivista), sino que entiende que tal proceso supone un requisito más a tener en cuenta para el efectivo y real disfrute de tales derechos. Es decir, la positivación viene a ser una condición para el desarrollo de las técnicas de protección de los derechos fundamentales, las que finalmente definen (hacen posible) su contenido.

Si bien los derechos subjetivos públicos no son ilimitados, los límites a los mismos solo pueden ser consecuentes si están en armonía con el texto constitucional.

Dichos límites -que no limitaciones (que es un concepto arbitrario)- deben encontrar sustento en el ejercicio de los derechos del titular que se considera en el trance riesgoso de una decisión jurídica violatoria de aquellos en su perjuicio y la ecuación resultante de la contemplación de otros límites que pueden encontrar sustento en los derechos de los demás y en el bien común en beneficio de la eficacia de tales derechos.

Los derechos fundamentales no garantizan tan solo una serie de prerrogativas individuales, sino que cumplen una función social, están condicionados por otros bienes constitucionales tutelados y configuran la base funcional de nuestra democracia. Así, cualquier ejercicio de derechos fundamentales es una actividad eminentemente social.

En cuanto a las garantías individuales, estas son un tema de permanente actualidad y tan dinámico como el hombre mismo, pues precisamente en las garantías individuales se contienen los principios fundamentales de nuestra vida en sociedad. Se trata de una parte de nuestra Constitución que refleja de manera fiel los avances de nuestro desarrollo como sociedad y como seres humanos; de ahí el origen de su actualidad y vigencia, de la estrecha vinculación que tiene con el propio individuo.

Las garantías individuales, comprendidas en los artículos 1 a 29 del Capítulo 1, del Título Primero, conforman el cuerpo principal de la parte dogmática de nuestra Constitución. En nuestro medio existe gran imprecisión y confusión en cuanto al concepto de garantías, las cuales en ocasiones son incluso asimiladas sin más al concepto de derechos fundamentales. Se trata de una imprecisión que no es de ahora, sino que viene gestándose desde muchos años atrás, ya que no ha existido una línea constante en nuestros textos constitucionales en la construcción y uso del concepto.

La precisión que habría que hacer se refiere específicamente a la naturaleza de las garantías individuales, y su distinción de la noción de derechos humanos, así como señalar el origen del término.

Para precisar, hay que decir que el vocablo "garantía" implica un acto principal, que es aquello que se pretende garantizar; con lo que nos da un primer acercamiento en el sentido de que siendo las garantías individuales, las comprendidas en el Capítulo I del Título Primero de nuestra Constitución, éstas pretenden garantizar algo al individuo. Y ese algo no es sino el disfrute y respeto de sus derechos, de los derechos fundamentales ahí consignados. En este sentido, garantía es todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho.

En relación ya con el uso de la voz "garantía" en nuestros textos constitucionales, el primer texto en el que lo encontramos es en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 18 de diciembre de 1822, en sus artículos 9 y 10.

De ahí, no se vuelve a encontrar el término sino hasta el Congreso Constituyente de 1842. En el primer proyecto de Constitución aparece ya como "garantías individuales", sirviendo de título al Artículo 7, que en quince fracciones establecía los derechos protegidos por la Constitución.

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana, promulgadas al año siguiente por Santa Anna, desaparece el uso del término "garantías individuales". Que de nuevo encontramos, pero ahora con la precisión de que se trata de un medio para *asegurar* los derechos el hombre, en el Artículo 5 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Después encontramos de nuevo a las garantías individuales como título de la sección quinta del Estatuto Orgánico Provisional de la República, de mayo de 1856, en cuyo artículo 30 se señalaba: "la nación *garantiza* a sus habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad".

Sin embargo, la Constitución de 1857 no siguió ese uso del término, y llamó a su Sección I del Título I, "De los derechos del hombre", estableciendo a las garantías como el medio de tutela de los mismos: "[...] todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

Finalmente, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano en abril de 1865, utilizó de nuevo el término "garantías individuales" para denominar su Título XV, y señalando en su Artículo 58 que "El Gobierno del Emperador *garantiza* a todos los habitantes del Imperio, conforme a las prevenciones de las leyes respectivas..."

Y de ahí hasta nuestra vigente Constitución de 1917, que inicia su Título 1 con la sección correspondiente a las garantías individuales.

Del desarrollo anterior se deduce la inmediata y estrecha relación entre el concepto de garantías individuales y el de derechos humanos; relación estrecha al grado que en ocasiones en la práctica llegan incluso a confundirse. Por estas razones se hace necesaria una precisión para ubicar adecuadamente a cada concepto en el texto constitucional.

El doctor Jorge Carpizo nos aporta un primer elemento de distinción precisa entre ambos conceptos: "mientras que los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas". Es así claro que mientras la garantía tiene como fin asegurar y proteger, los derechos fundamentales son aquello que la garantía protege y asegura.

Si bien puede señalarse que los derechos humanos no tienen vigencia positiva hasta que no son reconocidos por las normas del derecho vigente, dichas normas, en este caso las garantías, no podrían existir si no existiesen previamente las

exigencias de la persona humana a las que llamamos derechos fundamentales, por más generales y abstractos que puedan ser.

Las garantías individuales son así el primer elemento de tutela jurídico-constitucional de los derechos individuales, a los que la doctrina denomina hoy como derechos civiles, y que corresponden a la primera generación de los derechos humanos surgida con el triunfo de la Revolución Francesa.

Las garantías individuales corresponden y protegen en exclusiva a los derechos contenidos en el capítulo referido, e incluso ni siquiera a todos ellos, ya que por sucesivas reformas se han venido introduciendo en dicho capítulo derechos de carácter económico, social y cultural, que la doctrina ha conceptuado desde 1917 como garantías sociales, en relación con las normas relativas a la educación y la materia agraria, y para las cuales el sistema de tutela previsto para las garantías individuales, con el juicio de amparo como eje, resulta inoperante o al menos de muy difícil aplicación y eficacia.

En este sentido, y en nuestro concepto, la Constitución no establece los derechos, sino simplemente los reconoce, estableciendo un medio de tutela, que es la función que en la materia corresponde desarrollar al poder público. Es decir, la función del Estado respecto a estos derechos es la de reconocer, garantizar y defender ese ámbito de libertad. En este sentido, Burgoa Orihuela señala que "los derechos del hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios u consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico positiva de esos elementos, en el sentido de investidos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y el Estado mismo".

Es bien sabido que con relación al Capítulo de las Garantías Individuales, nuestra Constitución sigue, y en buena parte literalmente, al capítulo respectivo del texto de 1857. Sin embargo, el cambio en el nombre del capítulo, con la modificación de la redacción del artículo primero, es fuente de polémica.

El punto de debate se centra en la afirmación de que, mientras el Artículo Primero de la Constitución de 1857 se apega a la filosofía iusnaturalista, el artículo respectivo de nuestro texto vigente sigue la línea filosófica del iuspositivismo, al no aludir a los derechos humanos y su fuente, sino exclusivamente a las garantías.

Podemos ubicar la polémica sobre el sentido de ambos artículos, no como un fenómeno aislado, sino como un elemento más de la histórica polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo, en especial en torno a la naturaleza de los derechos humanos y respecto del papel que en relación con ellos corresponde al derecho positivo, y principalmente a la Constitución.

Un primer elemento necesario de consignar es que, efectivamente, el artículo 1° de 1857 siguió al pie de la letra la doctrina del liberalismo y el sendero marcado en la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, al *reconocer* la existencia de derechos del individuo anteriores al propio Estado, *garantizarlos* y señalar que "son la base y el objeto de las instituciones sociales", siendo con esa redacción un texto fielmente iusnaturalista.

En 1917, como vimos, cambió la redacción del texto para señalar únicamente que la Constitución *otorga* las respectivas garantías, mas ya no se reconoce la existencia de los derechos, ni se declara que son la base y objeto de las instituciones sociales.

Nosotros sostenemos que la tesis que se encuentra en el artículo primero es la de que el hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos. Ante lo cual nuestra Constitución debe explicitar que

**reconoce y garantiza**, a través de los poderes públicos, los derechos expresados en la misma.

El objeto del Estado consiste esencialmente en el orden y la búsqueda del bien supremo de la comunidad. Difícil sería señalarle su extensión y límites, pero indudablemente, teniendo por mira realizar los fines de la personalidad humana, elemento de la comunidad, debe proteger y fomentar su desarrollo y progreso. El ideal con relación al objeto del Estado sería armonizar de tal manera los intereses y derechos individuales con los públicos, que no tuviesen que sacrificarse jamás los primeros a los segundos.

Nuestra Constitución, en sus artículos del 1 al 29, consigna las garantías que se cree conveniente establecer para asegurar el goce de los derechos que reconoce como consubstanciales a la naturaleza humana, o que considera dignos de ser especialmente protegidos.

Nuestra iniciativa, al asentar en el primer artículo de nuestra Constitución que se deben reconocer y proteger las garantías establecidas en la misma, no hace más que afirmar la existencia de garantías y derechos que no son más que manifestaciones múltiples de la libertad, considerándolos como caracteres distintivos de la personalidad humana, como creaciones de la naturaleza que el hombre no puede desconocer ni destruir. Son *base* de las instituciones sociales, porque sin ellos sería imposible el Estado, y porque la Constitución no en sí misma sino a través de los órganos y las funciones del Estado es el que tiene por mira el bienestar general, en su más amplio y elevado sentido.

En este sentido, la frase de "garantías que otorga la presente Constitución," establece equívocamente el hecho de que nuestra Carta Magna *conceda* derechos que el hombre tiene radicalmente por naturaleza. Lo que debe expresar es que establece *medios* para garantizar el goce de los derechos fundamentales y secundarios que ha creído debían protegerse de un modo especial y señalado. Lo dicho no significa tampoco que por no estar asegurados de una manera particular,

con ciertos recursos constitucionales, los demás principios de justicia y de equidad, pueden ser desconocidos o violados por las leyes y las autoridades, pues para evitarlo existen los recursos legales ordinarios, que la declaración determinada de ciertos derechos no implica la derogación de otros que reconozca y sancione la legislación secundaria.

Así, el mero "reconocimiento" de la existencia de ciertos derechos fundamentales o libertades básicas, en un documento solemne llamado "Constitución", no otorga en sí una protección adecuada sino que reconoce y establece simultáneamente instrumentos al ciudadano para anular las posibles invasiones del poder público a su esfera autónoma. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que establece la presente Constitución.

Creemos que el enunciado "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución", del actual artículo 1º de nuestra Constitución, tuvo su necesidad histórica pues surgió en un medio social donde imperaba todavía la anarquía y la lucha entre grupos que lideraron al movimiento revolucionario de 1910, y en donde a falta de un aparato de Estado hecho, formado, establecido y con capacidad de establecer una armonía social, lo que hoy conocemos como estado de derecho, el único instrumento con fuerza consensuada fue precisamente la integración y redacción de un texto constitucional.

Ante esto, a la Constitución se le confirió el sentido y el poder de "otorgar" garantías; es decir, a la Constitución se le dio el papel de ser el sujeto o actor que otorga, cuando lo que en realidad es el contrato social entre los diversos actores (poderes públicos y ciudadanos) que componen a la sociedad mexicana, en donde a cada uno se le establecen y reconocen ciertas funciones, responsabilidades, deberes, libertades y limitaciones para ser ejercidas y respetadas por todos dentro del territorio nacional.

Y es que el problema del estado de derecho es una de las cuestiones más relevantes de los sistemas constitucionales. El constitucionalismo tiene, entre otros objetivos, el de la certidumbre de los derechos reconocidos y garantizados por la norma suprema. Esa certidumbre se traduce en que las normas aprobadas de acuerdo con la propia Constitución se aplicarán sin excepción tantas veces como se produzcan los supuestos que ellas mismas prevean. En este sentido, todo acto que se aleje del cumplimiento puntual de la norma es considerado a su vez como contrario al estado de derecho.

El estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos. El concepto de estado de derecho se desarrolló durante el liberalismo y encuentra, entre sus fuentes filosóficas, las obras de Kant y de Humboldt. Ambos llegaron a la conclusión de que la acción estatal tiene como límite la salvaguardia de la libertad del individuo.

La función de la norma en el estado de derecho es reducir al mínimo posible la discrecionalidad de la autoridad, y aumentar al máximo posible los derechos (libertad, igualdad, propiedad, seguridad jurídica, etcétera) individuales y colectivos, y sus garantías. En tanto que el poder de decidir sea más discrecional, su voluntad es menos previsible, y en esta misma medida introduce un elemento aleatorio que contraviene uno de los postulados básicos del estado de derecho.

El constitucionalismo forma parte de un largo proceso de racionalización del poder. El concepto de estado de derecho sólo es comprensible desde la perspectiva de una Constitución normativa. De ahí que en esta iniciativa se ponga el énfasis en correlacionar el estado de derecho y el constitucionalismo.

Desde el punto de vista formal, el estado de derecho fue, en sus orígenes (en Alemania con Von Mohl y en Gran Bretaña con Dicey), un concepto estrictamente procesal: consistía en la posibilidad de que los actos de la autoridad administrativa pudieran ser valorados por la autoridad judicial. Sin embargo, a partir del constitucionalismo social, y luego con el constitucionalismo democrático, se modificó el concepto, y de una consideración estrictamente adjetiva se pasó a otra de orden sustantivo.

El estado de derecho tiene una naturaleza dual, sustantiva y adjetiva: enuncia derechos y establece garantías para esos derechos.

La Constitución es la fuerza activa y eficaz que informa las leyes e instituciones jurídicas, no es sino la formalización de los factores reales de poder a fin de legitimar sus intereses y poderlos defender así con la fuerza coercitiva del Estado.

El estado constitucional o estado de derecho es producto, entre otras cosas, del fortalecimiento del Estado nacional, resultado de la homogeneidad de los vínculos sociales de la población de territorios bien delimitados no sólo en lo político sino en lo histórico y cultural, sobre la base de la dignidad humana, definida jurídicamente en libertades y garantías individuales.

El estado de derecho que fraguaron los constituyentes se concentraba en un par de tareas radicales; todo lo demás vendría por añadidura: una, estipular el catálogo de abstenciones públicas que tendrían al frente el amplísimo espacio de las conductas privadas; y dos, construir los poderes formales, cuya separación garantizaría que el pueblo tuviese una verdadera Constitución y cuyo buen desempeño sería la herramienta del verdadero estado de derecho.

La Constitución de 1917 aportó un nuevo concepto sobre los derechos del individuo. Al asumir las garantías individuales que la Carta de 1857 denominó derechos del hombre, e innovar con garantías sociales, diseñó otro perfil del individuo y de su aparato de protecciones jurídicas. En efecto, dio origen a una

idea distinta de los derechos humanos y estableció una legitimación del individuo que hasta entonces no existía. Con esta expresión procesal nos referimos a la legitimación del ser humano en los procesos sociales, que no se agotan en el proceso político y mucho menos en los procesos electorales.

De aquí que esta iniciativa reconozca que hoy día, cuando nuestro medio social está regido por un estado de derecho fortalecido y en creciente desarrollo, surgido precisamente de la Constitución de 1917, debemos realizar un cambio en la redacción del párrafo primero del artículo 1° de nuestra Constitución, cambio que coincide que nuestras actuales condiciones y necesidades sociales.

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

**Iniciativa de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 1°.** En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que **reconoce** esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 9 de septiembre de 2004.

Dip. José Antonio Cabello Gil (rúbrica)



**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1581-I,  
jueves 9 de septiembre de 2004.**

**CON PROYECTO DE DECRETO, QUE ADICIONA LA FRACCIÓN XXIX-K AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ARTICULAR POLÍTICAS DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS, PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y ADULTOS MAYORES, A CARGO DEL DIPUTADO HOMERO RÍOS MURRIETA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

En uso de la facultad que me confieren 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, presento a esta soberanía para estudio, análisis y en su oportunidad la aprobación correspondiente, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción XXIX-K al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de que el Congreso de la Unión tenga facultades para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de niñas y niños, personas con discapacidad y adultos mayores, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

En términos del artículo 94 IV párrafo del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que "Los dictámenes que las Comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos"; y considerando que en la pasada legislatura se presentó iniciativa en esta materia me permite retomar dicha inquietud como proyecto de trabajo, por considerarla el suscrito como una

necesidad fundamental para que los diputados integrantes del Congreso de la Unión, cumplan con los sectores más débiles de la sociedad mexicana, los denominados grupos vulnerables, otorgando las leyes que permitan proteger su pleno desarrollo.

Se estima que en la actualidad la población mexicana reúne mas de 104.2 millones de habitantes, por lo que México se ubica en el undécimo lugar entre los países más poblados del mundo. Ante esta situación, las estructuras de gobierno están obligadas a proporcionar los servicios que los mexicanos y la población requieren en el futuro.

Lamentablemente unos de los sectores mayormente impactado por los diversos problemas que afectan a la sociedad son el caso de las personas vulnerables que son aquellos que por su características de edad, sexo, estado civil, origen étnico, nivel educativo, situación de riesgo, condiciones especialmente difíciles o de desigualdad; requiere de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia, por encontrarse en desventaja con el resto de la sociedad.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo) se encuentran en situación vulnerable cuatro de diez hogares mexicanos, destacando la emergencia y superposición de diferentes tipos de vulnerabilidad, incluidas las de origen sociodemográfico, éstas están contribuyendo a atrapar a grupos, hogares y personas en una situación de pobreza y a gestar las condiciones para reproducirlas de una generación a otra. Ejemplo de ello son los hogares encabezados por mujeres que cuentan entre sus miembros con menores dependientes de 15 años de edad (alrededor de 1.2 millones de unidades domésticas carecen de ingresos suficientes); los hogares por adolescentes y jóvenes (alrededor de medio millón de unidades domésticas cuentan con muy escasos recursos) y los hogares formados únicamente por adultos mayores (alrededor de 650 mil hogares viven con ingresos muy reducidos), entre otros segmentos que se encuentran en situación apremiante y viven una sensación creciente de riesgo, inseguridad e indefensión.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece que la Política Social será un eje articulador de los objetivos y programas de gobierno ya que su obligación será la de atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera. De esta forma, descartar toda forma de discriminación o exclusión para promover la integración y el desarrollo pleno de cada persona con respecto a la diversidad, tomando como principio rector la dignidad de los individuos y el ejercicio pleno de sus derechos.

Dentro del nuevo esquema del derecho, el enfoque de grupos vulnerables implica reconocerles múltiples causas que refuerzan la vulnerabilidad como son los factores de salud, económicos, de educación, de discapacidad y demográficos. Como fenómeno social no basta destinar subsidios en ingresos o bienes y servicios para resolver el problema, sino mediante acciones integrales en múltiples áreas y niveles, sobre todo, con acciones legislativas que implican una amplia participación social.

De acuerdo con los estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas Geografía, e Informática, se determina cuales son los grupos vulnerables en nuestro país que presentan una problemática mayor que el resto de la población y que carecen de una legislación acorde a la problemática que presentan, siendo éstos: las niñas y los niños, las personas con discapacidad y los adultos mayores.

## **I. Niñas y niños**

Actualmente, mientras la esperanza de vida se incrementa (75 años), se denota una disminución de la fecundidad (2.4 hijos por mujer) y la población del país se concentra principalmente en este sector (44.5 por ciento son menores de 18 años y 33.4 por ciento tiene entre cero y 14 años de edad). Ello incide directamente en las demandas que en materia de salud y educación se generen, así como en las problemáticas en torno a abuso, maltrato y explotación se generan y que limitan y condicionan el pleno desarrollo individual y colectivo de las niñas, niños y adolescentes.

No obstante, un punto vulnerable al respecto lo constituye el que, de acuerdo con estimaciones del programa Oportunidades, más del 40 por ciento de las niñas y niños menores de 5 años viven en los hogares del primer cuartil de ingreso, lo que equivale a estar en condiciones de pobreza prácticamente extrema.

Una de las problemáticas especiales que afecta a este grupo vulnerable es, sin lugar a dudas, la pornografía y prostitución infantil de la que, de acuerdo con la UNICEF, México ocupa el 5° lugar a nivel mundial en esta cuestión. Por ello y a fin de sensibilizar a la sociedad en el conocimiento de la explotación sexual de menores y fomentar una participación activa primordialmente en el aspecto de la denuncia, a través del Programa Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual de Menores, se continúa realizando la Campaña *Abre los ojos, pero no cierras la boca*, la cual enfatiza en la denuncia. A partir de octubre de 2002, se han recibido 103,313 llamadas con las que se iniciaron 96 constancias de hechos.

De hecho, actualmente se encuentra en la Cámara de Senadores la iniciativa que regula la pornografía infantil en Internet.

Otra problemática sin duda es el trabajo infantil ya que presenta dificultades para dimensionarlo, y es que este trabajo se realiza generalmente sin reconocimiento social y jurídico por lo que ese convierte en mano de obra barata y, por supuesto, sin acceso a la protección laboral y social del Estado. Empero, al igual que en las demás problemáticas, la coordinación entre las diferentes secretarías del Ejecutivo federal, a través de la focalización de los grupos vulnerables, ha permitido implementar eficazmente políticas transversales que den prontas soluciones a las demandas de los grupos vulnerables.

Este puede ser el primer paso hacia la solución compartida de una problemática compleja que tiende a reproducirse constantemente, lo que hace necesario que la lucha en contra de estos lastres sea continua y cada vez más intensa, mas

comprometida, por todos quienes participamos en este esfuerzo enfocado a mejorar la vida de las niñas y los niños en México.

## **II. Personas con algún tipo de discapacidad**

La discapacidad se caracteriza por exceso o insuficiencias en el desempeño de una actividad rutinaria normal, los cuales pueden ser temporales o permanentes, reversibles o irreversibles, progresivos o regresivos, ésta se clasifica principalmente en tres grupos: física, sensorial e intelectual.

De acuerdo con el INEGI, 2.3 por ciento de la población posee alguna discapacidad, sin embargo, según la Organización Mundial de la Salud, se trata de más del 9 por ciento de la población. La problemática de este grupo se refleja en el hecho de que sólo 45 por ciento de la población con discapacidad tenía derechohabencia a servicios de salud; sabían leer y escribir 67 por ciento de los mayores de 15; de las personas de 6 a 29 años, 34.5 por ciento asistían a la escuela; el promedio de escolaridad alcanzando para la población de 15 años y más fue de 3.8 años y participaban en actividades económicas 25 de cada 100 personas de 12 años y más con alguna discapacidad.

La vulnerabilidad de este segmento poblacional es ocasionada precisamente por la discriminación de que son objeto por parte de las personas convencionales. Si no existiera desigualdad, si las oportunidades de empleo, de educación y de acceso a los servicios de salud fueran iguales para todos con discapacidad o no, entonces no habría vulnerabilidad. Las garantías de la población deberían ser iguales para todos en su observancia, aunque las necesidades, las modalidades de atención y la protección pudieran ser distintas en razón de variable simple como la edad. Así, las niñas y los niños, jóvenes y personas adultas mayores, con alguna discapacidad o sin ella, deberían tener los mismos derechos y oportunidades que el resto de los mexicanos. En tanto accedemos a esta etapa, es importante que este H. Congreso de la Unión, a través de medidas legislativas

garantice una mejor atención protección y sobre todo proporcionar las condiciones de integración social para las personas con discapacidad.

### **III. Adultos mayores**

Se conoce como el "nuevo orden internacional de integración de la población", dado que este fenómeno se presenta en todo el mundo. En México hay más de 7 millones de personas mayores de sesenta años y cada año se agregan 200 mil personas. Ello impacta directamente a la atención a la salud, el empleo, la protección social y, por ende al crecimiento económico.

El reto consiste en el mejoramiento integral de su calidad de vida y a ello están dedicados los programas federales, que deben ser instrumentados a estados y municipios. Por ello, con la finalidad de homologar los programas de atención a este grupo vulnerable, el 25 de julio de 2002 se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores que confiere al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) la rectoría de la política nacional a favor de las personas de 60 años y más.

En nuestro país los adultos mayores se encuentran en una situación social muy delicada, ya que estas personas desprenden una gran desventaja ante el resto de los grupos poblacionales, llevándolos así a una condición especial de vulnerabilidad, fenómeno que a corto plazo provocara una situación crítica a nuestro país.

Como podemos darnos cuenta con la presentación de esta iniciativa es dar confianza y seguridad jurídica a los grupos que presentan una mayor vulnerabilidad, así como dar persuasión jurídica al trabajo federal y sentando las bases para que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios brinden una protección integral a las niñas y niños, personas con discapacidad y los adultos mayores.

El derecho social debe promover y lograr el desarrollo humano con equidad y justicia, con el fin de integrar a la convivencia social a sectores empobrecidos, vulnerables, vulnerados y excluidos. Pero no se trata ayudar por vías asistencial o proteccionista a los que carecen de lo básico o disminuir su distancia económica respecto de quienes lo tienen todo, sino de generar un entorno favorable al crecimiento humano integral sin excluir a nadie.

Estoy seguro de que al otorgar facultades de manera expresa al Congreso General, sentamos las bases jurídicas para que se constituya sobre materias en todo el territorio mexicano; evitando así realizar interpretaciones erróneas al texto de la Constitución, al legislar con facultades que la constitución no confiere y con el fin de evitar posibles conflictos competencia les innecesarios.

Es por eso que se hace necesario establecer un marco jurídico, con indiscutible sustento constitucional, que establezca los mecanismos idóneos y que regulen los derechos otorgados por la Constitución General y los tratados internacionales suscritos por México a favor de estos grupos vulnerables.

Por último, la propuesta que adiciona la fracción XXIX de una letra K del artículo 73 constitucional se considera una necesidad, a efecto de facultar al Congreso federal para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en las materias de los grupos vulnerables entre los distintos órdenes de gobierno.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración la siguiente

#### **Iniciativa con Proyecto de Decreto**

**Único.-** Se adiciona la fracción XXIX-K al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.-

De la I. a la XXIX-J. ...

Fracción XXIX-K.- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de: niñas y niños, personas con discapacidad y adultos mayores.

XXX.- ...

**Artículo Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de septiembre de 2004.

Dip. Homero Ríos Murrieta (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1584-I, martes 14 de septiembre de 2004.

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 35 Y 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOEL PADILLA PEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DEL LUNES 13 DE SEPTIEMBRE DE 2004

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 de la H. Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción VI al artículo 35 y una fracción IV al artículo 71 y un nuevo párrafo segundo, pasando el actual párrafo segundo a ser párrafo tercero, mismo que se reforma, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman el inciso f) numeral 1 del artículo 23; el inciso c) numeral 1 del artículo 25; el inciso f) numeral 6 del artículo 45; el inciso b) numeral 1 del artículo 67; el inciso b) numeral 1 del artículo 70; y el inciso a) del numeral 2 del artículo 85, todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

## **Exposición de Motivos**

El ejercicio del Poder público a lo largo de la historia se caracteriza por la exclusión de las mayorías en la toma de las decisiones de Estado.

Los estudiosos de la ciencia política han planteado que las élites de poder son las que determinan la orientación de las acciones públicas y son los directamente beneficiarios de ellas.

Bajo esta concepción se ha generado toda la implementación de la democracia formal y representativa de las sociedades y que tiene su máxima expresión en las formas del Estado moderno.

Esta forma de democracia está agotada, el pueblo ya no acepta que se le impongan decisiones que van en la mayoría de los casos, en contra de sus intereses y derechos políticos.

La sociedad ya no acepta que los privilegios de unos cuantos prevalezcan por sobre los de las mayorías, incluso han sido un factor de desaliento de la participación ciudadana en la elección de los órganos de representación.

Los ciudadanos están cada vez más a favor de una democracia real, participativa y que sea el medio directo a través del cual se concreten sus aspiraciones e intereses.

Justamente por la falta de una democracia real, la respuesta que ha dado la sociedad ha sido la de constituirse en una opción de poder para contrarrestar este esquema autoritario de democracia formal.

Las sociedades aspiran a construir poderes que emanen de una democracia participativa directa, en la que sean ellas las que decidan qué hacer con los asuntos públicos.

En el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, congruente con sus principios de hacer política y del reconocimiento del interés que tiene el pueblo por avanzar hacia formas más evolucionadas de democracia, reivindicamos la urgencia de formalizar esa participación de los ciudadanos en la definición del rumbo de las sociedades.

México no puede quedarse a la zaga de esta tendencia mundial. Diversos países del mundo y del continente americano ya cuentan con la figura de iniciativa popular, entre ellos, España, Suiza; algunos estados de la Unión Americana; en algunas provincias de Argentina, Brasil, Paraguay, Perú, Costa Rica, Uruguay, Venezuela, y Colombia.

En México, esa figura existe para el Distrito Federal y para la mayoría de las entidades federativas, entre ellas, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco, donde los ciudadanos han presentado iniciativa popular.

En el caso específico de México, arribar al nivel de democracia que tenemos fue resultado de una tortuosa y larga resistencia del pueblo mexicano contra el autoritarismo del Estado.

La lucha por la democratización del país se inició desde el porfiriato por mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de las fábricas y del campo.

Fue necesaria la revolución social de 1910 para que sus derechos sociales y laborales quedaran consagrados en la Constitución Política de 1917.

La movilización de los hombres del campo en los años veinte y treinta, así como posteriormente la de los ferrocarrileros, los maestros y los médicos dan cuenta de la lid contra el autoritarismo y la búsqueda de la democracia.

Desde fines de los años sesenta y hasta los años ochenta, miles de luchadores sociales que querían un México justo y democrático fueron desaparecidos y ejecutados en la clandestinidad por los regímenes autoritarios de esa época.

En suma, el esfuerzo por implantar el imperio de la democracia y transparentar los procesos electorales ha significado el derramamiento de sangre de miles de mexicanos.

El pueblo ha tenido que enfrentar a los caciques regionales, a las fuerzas de la reacción y a la derecha gobernante que se niegan a perder sus privilegios.

Junto con la lucha por la democracia, se ha emprendido también una férrea contienda por transparentar el manejo de los recursos públicos.

Cada vez hay más interés de los ciudadanos por participar en los asuntos públicos. La mega marcha del 27 de junio del presente año fue una muestra de ello, así como las manifestaciones de finales de agosto y principios de septiembre de 2004.

Al mismo tiempo, los habitantes de este país son testigos de la incapacidad del grupo gobernante por enarbolar un nuevo proyecto de nación que incorpore sus legítimas aspiraciones de progreso.

Observan día a día como el país se hace pedazos, porque quienes lo dirigen están obsesionados con un modelo económico, político y cultural que nos lleva a la postración y la miseria.

Compañeras y compañeros diputados:

En este contexto de descomposición social y política, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo propone al pueblo mexicano y a los miembros del Congreso de la Unión, la exigencia de incorporar a los ciudadanos de este país en la toma de las decisiones fundamentales que definen el rumbo de la República.

Estamos convencidos de que no deben existir limitaciones de ninguna especie, para que los ciudadanos de nuestra nación, se conviertan en sujetos activos, que propongan salidas a los grandes problemas nacionales, mediante la formulación y presentación de iniciativas de ley.

Los diputados del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, pensamos que el papel de los ciudadanos mexicanos en la definición del destino de nuestra patria, es un activo de transformación radical de nuestra democracia.

Nuestra filosofía política se apoya en los principios de verdad y de transparencia, para promover un cambio de fondo de nuestra sociedad y de nuestro sistema político y cultural y, con ello, avanzar en la construcción de una democracia que emane de los ciudadanos.

Creemos que un gobierno transparente y honesto sólo puede existir si el pueblo participa activamente en las decisiones que orientan el modelo económico, político, social y cultural.

Sostenemos que el nivel de perfeccionamiento de nuestra democracia y de nuestro Estado de Derecho, sólo puede ser justo e igualitario, si el pueblo participa directamente en su construcción.

Pensamos que la transparencia en el manejo de los recursos públicos, sólo puede lograrse si es directamente el pueblo el que define su monto, orientación y fiscalización.

Entendemos el ejercicio del poder público como un espacio abierto para el pueblo, para que construya a partir de principios de transparencia, honestidad, responsabilidad y probidad una nueva forma de gobernar.

Por esa razón, impulsamos la iniciativa popular, para que sean los ciudadanos los que, a través de la elaboración y presentación de iniciativas de ley, participen en el fortalecimiento del Estado de Derecho como un primer paso para construir una nación justa y democrática.

A fines de julio de 2004, México contaba con más de 68 millones de electores, los cuales están en capacidad para formular y presentar iniciativas de ley.

Nuestra propuesta plantea que todo ciudadano organizado pueda presentar una iniciativa de ley ante las Cámaras del Congreso de la Unión. Por ello, proponemos que la iniciativa popular pueda ser ejercida por al menos quinientos ciudadanos, mismos que deberán suscribir la correspondiente iniciativa.

La Secretaría de cada Cámara, deberá dar cuenta al pleno de la recepción de la iniciativa y el Presidente ordenará el turno a la comisión de dictamen legislativo que le corresponda.

Queremos contribuir a crear las condiciones para que los ciudadanos participen activamente en la toma de las decisiones que dan rumbo a nuestra nación y que, con sus aportes, contribuyan al mejoramiento económico, político, social y cultural de nuestro pueblo.

Por ello, estamos convencidos de que hay razones suficientes y viables para hacer extensiva esta figura a nivel federal.

En las entidades federativas de la República Mexicana, donde existe la figura de iniciativa popular, las disposiciones en la materia establecen como requisito un porcentaje sobre una lista nominal o sobre el padrón electoral para que los ciudadanos puedan hacer uso de este derecho.

La experiencia ha mostrado, que en las entidades, donde se exige un mínimo de porcentaje para presentar iniciativa popular, se convirtió en una traba para que los ciudadanos ejercieran sus derechos de participación.

En el estado de Colima se establece como requisito que se debe reunir al cuatro por ciento de los ciudadanos registrados en la lista nominal del padrón electoral, y el resultado ha sido que, desde que se instauró ese derecho, nadie ha presentado iniciativa ciudadana, porque es más sencillo conseguir el registro de un partido político ante las autoridades electorales, que las firmas necesarias para presentar una iniciativa ciudadana.

En otros estados basta que un ciudadano lo haga, eso no ha sido motivo para que se sature de iniciativas a los Congresos Locales.

Por ejemplo, en Nuevo León se han presentado 51 iniciativas ciudadanas, desde que se instauró ese derecho.

La experiencia de algunas de las entidades donde existe esta figura jurídica ha sido alentadora, porque los ciudadanos han presentado iniciativas que buscan mejorar las condiciones de vida de la población y el fortalecimiento del Estado de Derecho de sus entidades.

Por esa razón, nosotros hacemos una propuesta incluyente, que permite que todo ciudadano organizado pueda presentar una iniciativa de ley.

Asimismo, en correspondencia a la iniciativa de reformas constitucionales, proponemos que se reformen diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que el Presidente de la Cámara de origen, turne la iniciativa a la comisión de dictamen legislativo que le corresponda.

También proponemos que el Secretario de la Cámara que reciba la iniciativa presentada por los ciudadanos en ejercicio de su derecho de iniciativa popular, deberá verificar que la misma sea suscrita por al menos quinientos ciudadanos, confrontando la firma que aparezca en la iniciativa con la copia de la credencial de elector, y en el caso de que no se cumpla con el requisito dé al menos las quinientas firmas, la propuesta presentada no será considerada.

La comisión ordinaria de dictamen legislativo a la que se turne la iniciativa tendrá la obligación de dictaminarla, resultando aplicable lo previsto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

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 H. Cámara de Diputados, la presente **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción VI al artículo 35 y una fracción IV al artículo 71 y un nuevo párrafo segundo, pasando el actual párrafo segundo a ser párrafo tercero, mismo que se reforma, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman el inciso f) numeral 1 del artículo 23; el inciso c) numeral 1 del artículo 25; el inciso f) numeral 6 del artículo 45; el inciso b) numeral 1 del artículo 67; el inciso b) numeral 1 del artículo 70; y el inciso a) del numeral 2 del artículo 85, todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:**

**Artículo Primero:** Se adiciona una fracción sexta al artículo 35 y una fracción IV al artículo 71 y un nuevo párrafo segundo, pasando el actual párrafo segundo a ser párrafo tercero, mismo que se reforma, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 35. ...

I. ....

II. ....

III. ...

IV. ....

V. ....

**VI. Ejercer, ante las Cámaras del Congreso de la Unión, su derecho de iniciativa popular.**

Artículo 71. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Al menos quinientos ciudadanos, conforme al siguiente procedimiento:

Para dar curso a la iniciativa popular, el proyecto deberá contener los siguientes elementos:

a) El texto de la iniciativa deberá ser redactado en forma de Ley, contará con una exposición de motivos y con el texto en el que se proponga crear, adicionar, reformar, derogar o abrogar una ley o decreto.

b) El nombre de todos los que suscriben la iniciativa popular y copia de sus credenciales de elector. Estas firmas no deberán tener una antigüedad mayor de tres meses de antelación a la fecha de presentación de la iniciativa ante la Secretaría de la Cámara del Congreso de la Unión, que sea Cámara de origen.

c) La Secretaría de la Cámara verificará que las firmas contenidas en la iniciativa, correspondan a las copias de las credenciales de elector de los iniciadores.

d) Una vez cumplido el trámite señalado en el inciso anterior, la Secretaría dará cuenta al Pleno de la Cámara, que lo sea de origen, de la recepción de la iniciativa. El Presidente de la Cámara la turnará a la comisión que corresponda.

**Artículo Segundo:** Se reforma el actual párrafo segundo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando a ser párrafo tercero, para quedar como sigue:

Artículo 71. ....

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, **así como las presentadas por los ciudadanos mexicanos en ejercicio de su derecho de iniciativa popular**, pasarán, desde luego a comisión. Las que presentarán los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

## **Transitorios**

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

**Artículo Tercero.** Se reforman el inciso f) numeral 1 del artículo 23; el inciso c) numeral 1 d

el artículo 25; el inciso f) numeral 6 del artículo 45; el inciso b) numeral 1 del artículo 67; el inciso b) numeral 1 del artículo 70; y el inciso a) del numeral 2 del artículo 85, todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

## **Artículo 23.**

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

a) al e) ...

**f) Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara. Asimismo, turnará a comisiones las iniciativas de ley o decreto presentadas por los ciudadanos en ejercicio de su derecho de iniciativa popular.**

g) al p) ...

2. ...

## Artículo 25.

1. Los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara tendrán las atribuciones siguientes:

a) al b) ...

c) Dar lectura a los documentos y desahogar los trámites parlamentarios, en los términos dispuestos por el Presidente de la Cámara. **Asimismo, darán cuenta al Pleno de la presentación de iniciativas de ley o decreto que presenten los ciudadanos mexicanos en ejercicio de su derecho de iniciativa popular, previa verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 71 fracción cuarta, incisos a), b), c) y d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

d) al g) ...

2. ...

## Artículo 45.

1. al 5. ...

6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes:

a) al 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; **asimismo, deberán dictaminar las iniciativas de ley o decreto que presenten los ciudadanos mexicanos en ejercicio de su derecho de iniciativa popular; y**

g) ...

7. ...

...

#### **Artículo 67.**

1. ...

a) ...

b) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara. **Asimismo, turnará a comisiones las iniciativas de ley o decreto presentadas por los ciudadanos en ejercicio de su derecho de iniciativa popular;**

c) al m) ...

#### **Artículo 70.**

1. ...

a) ...

b) Desahogar los trámites legislativos que les correspondan. **Asimismo, darán cuenta al Pleno de la presentación de iniciativas de ley o decreto que presenten los ciudadanos mexicanos en ejercicio de su derecho de iniciativa popular, previa verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 71 fracción cuarta, incisos a), b), c) y d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

c) al m) ...

2. ...

#### **Artículo 85.**

1. ...

2. Las comisiones serán:

a) Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia. **Asimismo, deberán dictaminar las iniciativas de ley o decreto que presenten los ciudadanos mexicanos en ejercicio de su derecho de iniciativa popular;**

b) al c) ...

### **Transitorios**

**Artículo Único.-** 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 13 días del mes de septiembre de 2004.

**Por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo**

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

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1584-I, martes  
14 de septiembre de 2004.

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DEL  
CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A  
CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Diputado Juan José García Ochoa, a nombre del grupo parlamentario del Partido 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, presento la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Una de las vertientes de la transición democrática mexicana es la ampliación de los derechos políticos de todos los mexicanos. La democracia mexicana y la legitimación del poder requieren que la totalidad de los ciudadanos mexicanos tengan los mismos derechos.

En el caso de los derechos políticos, aún quedan espacios donde no hay plenitud en la igualdad de derechos para todos. Resaltan dos casos: el de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, que no cuentan con un gobierno propio, como el de los demás estados de la República -la Federación continúa manteniendo esferas de decisión que ya deberían pasar a manos de la soberanía popular del DF- y el caso que nos ocupa: el derecho de los mexicanos, que se encuentren en el exterior, a votar y ser votados.

Para muchos politólogos del campo democrático, la soberanía nacional reside en el pueblo, entendiéndose este como el ciudadano. Los ciudadanos mexicanos son 125 millones, de los cuales una parte importante reside en el extranjero. Hoy solo

pueden participar de la conformación de la autoridad alrededor de 65 millones, que son los que están enlistados en el padrón electoral y que en teoría corresponden a los mayores de 18 años que tramitaron su credencial de elector. Pero existen unos 13 millones de ciudadanos mexicanos, que se encuentran en el extranjero y que - aunque tengan credencial de elector-, no pueden ejercer ese derecho y no participan en la conformación y legitimación de las autoridades mexicanas.

El reconocer y facilitar el ejercicio del derecho al voto a todos los ciudadanos mexicanos será sin duda una manera de ampliar la legitimidad del Estado mexicano y de reconocernos como una Nación que ya no está asentada únicamente en el territorio nacional. México somos los mexicanos, nuestra cultura y nuestras tradiciones, nuestros valores sociales, nuestras instituciones y, también, nuestro territorio y riquezas naturales. La Nación mexicana es su territorio, población (dondequiera que esté) y gobierno (resumen de la democracia de todos los ciudadanos mexicanos).

El reconocimiento de los derechos políticos plenos de los mexicanos en el exterior será también una importante palanca para empoderar a nuestra comunidad mexicana en el exterior. Particularmente la comunidad mexicana en Estados Unidos, que no ejerce, en su mayoría, derechos políticos plenos en aquella nación y que en tales condiciones sufre de una discriminación frente a la población norteamericana o incluso frente a otras comunidades migrantes.

El empoderamiento de esa comunidad, a través de la toma de conciencia de sus derechos, hará que se convierta en un grupo mucho mejor preparado para la exigencia de sus demás derechos frente a las autoridades mexicanas y frente a las autoridades norteamericanas.

Es, en este sentido, un fortalecimiento de nuestra soberanía nacional. Un Estado que es capaz de proteger y promover a sus ciudadanos en el exterior es un Estado que ejerce su soberanía. Un Estado que, en cambio, no quiere ni tiene los

medios para la protección y la promoción de nuestros nacionales, no cumple con la función más importante de una política exterior soberana.

La comunidad mexicana en el exterior ha mostrado, poco a poco, una capacidad de articulación y de confluencia en torno a demandas cada vez más claras y generalizadas. Una de ellas es el derecho a votar y ser votados en las elecciones mexicanas.

No ha sido fácil construir el consenso en torno a esta demanda. Hace unos años todavía había muchas voces de líderes mexicanos y de organizaciones que se oponían a colocar esta lucha como prioridad de la comunidad, pensando que podía dificultar sus posibilidades de alcanzar otras metas, como los derechos sociales y laborales en los Estados Unidos. Pero hoy casi todos opinan que es un derecho que hay que conquistar y que su alcance posibilitará nuevos pisos en la lucha por sus derechos plenos frente a México y frente a EUA.

En México, los partidos más importantes se han pronunciado en diversas ocasiones por el reconocimiento del derecho al voto de los mexicanos en el exterior. Solo que estas posiciones no han estado exentas de intensos debates y de voces que, prácticamente en todos los partidos se oponen total o parcialmente al reconocimiento pleno de estos derechos a votar y ser votados. Esto ha retrasado mucho su aprobación legislativa, a pesar de que hay argumentos técnicos y jurídicos para una reforma relativamente sencilla a la ley para poder reconocer en el Cofipe estos derechos.

La reforma constitucional de 1996, en el marco de la reforma electoral, posibilitó que los mexicanos en el exterior pudieran tener el derecho pleno a votar en las elecciones federales mexicanas fuera de México, ya que se eliminó la obligación de votar "dentro de su distrito electoral" a los ciudadanos, establecido en el artículo 36 constitucional. La eliminación de ese candado abrió al estado mexicano, a través del Instituto Federal Electoral, la posibilidad de organizar elecciones en el exterior del país.

En esa misma reforma se modificó el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, agregando un Octavo Artículo Transitorio que mandató al IFE, para estudiar y proponer las modalidades del voto de los mexicanos en el exterior.

En cumplimiento de ese artículo transitorio, en el año de 1998, el Consejo General del IFE conformó una comisión de especialistas que se dieron a la tarea de investigar y analizar todas las posibilidades del voto de los mexicanos en el exterior. En ese estudio, se concluye que técnicamente es posible la organización de la elección en el exterior del país, bajo 23 distintas modalidades, es decir, que todo depende, según esta comisión, de que el legislador encuentre aquella combinación de opciones que permita que se organice la elección maximizando el resultado político y minimizando el costo y la complejidad técnica. Todas las modalidades garantizaban los principios de seguridad, certeza, imparcialidad e igualdad de acceso para los mexicanos en el exterior y para los partidos políticos y candidatos.

Después de esta reforma y de la realización del estudio por parte de la comisión de especialistas del IFE, vino un largo período de estancamiento en el que fue imposible avanzar más en la aprobación de una modificación a la ley. Esto no estuvo exento de presentación de numerosas iniciativas de ley.

Hoy existen 13 iniciativas de ley presentadas ante el Congreso en relación al voto de los mexicanos en el exterior.

Consideramos que en buena medida, la dificultad para elaborar una reforma en el sentido de reconocer estos derechos políticos está en la falta de comprensión de la comunidad mexicana en el exterior y de la comunidad migrante mexicana. Sobre ésta se harán unas cuantas reflexiones.

México es un país de migrantes. Los movimientos de población han complicado enormemente las políticas públicas mexicanas, diseñadas para una población

estática, que no cambia de domicilio. Tampoco existen sistemas de medición integral de este fenómeno.

Quizá millones de mexicanos, especialmente jóvenes, migran de una u otra manera constantemente: los estudiantes de provincia que viajan a las capitales a estudiar, las trabajadoras de las maquiladoras fronterizas, los jornaleros agrícolas temporaleros en los estados de Sinaloa, Sonora o Baja California, los trabajadores de las obras públicas y las empresas públicas que se trasladan a plataformas marinas, pozos petroleros, construcción de presas, puentes, carreteras, etc. Los profesionistas y trabajadores que se trasladan incluso a diario de una ciudad a otra a ver clientes, a hacer negocios, a emplearse en trabajos temporales, etc. Y también lo son los aproximadamente 23 millones de mexicanos que se encuentran fuera del país. La costumbre generalizada en las familias mexicanas es la de la migración. Y casi todos los servicios, políticas públicas, instrumentos de seguridad social y, por supuesto el sistema electoral, están fincados en el supuesto de que la gente no se mueve. La globalización ha hecho posibles y necesarias las migraciones masivas y nosotros seguimos teniendo leyes e instituciones asentadas en lo territorial en lugar de asentadas en las personas.

Nuestro sistema electoral está basado en el ejercicio territorial de los derechos políticos. Esto ha dejado, en la práctica, fuera a muchos ciudadanos del ejercicio de sus derechos. Quizá una buena razón para explicar el creciente abstencionismo en las elecciones es que la gente simple y sencillamente no está el día de la elección en el domicilio de su credencial de elector. Está en otra ciudad, en otro país, quizá por un día o dos, quizá por un mes o un año, o pensando en ser residente permanente en otra ciudad o en otro país. Esto no significa que el ciudadano no quiera votar, sino que bajo nuestro sistema electoral no puede votar. Y no estamos hablando de unos cuantos, sino de millones de mexicanos y mexicanas. Tan solo en los Estados Unidos, se calcula que cualquier día del año hay medio millón de visitantes con visa de turista (empresarios, turistas, población fronteriza, trabajadores temporales con visa, etc.), que no son

residentes, que están por muy corto tiempo en el extranjero, que seguramente tienen bienes, familia, amigos, e incluso trabajo en México. Ellos no pueden votar.

Existen en el exterior, de manera simplificada, dos grandes grupos: los residentes (documentados, indocumentados o con ciudadanía extranjera) y los transmigrantes (con visa de turista o de trabajo temporal). La mayoría de los primeros no cuentan con credencial de elector, caso contrario a los segundos, que en su mayoría cuentan con credencial de elector y por lo tanto, con residencia comprobada en México. Esto conforma, para fines electorales, dos poblaciones. Una, que, para muchos efectos electorales, está muy vinculada a la dinámica política mexicana (tienen credencial, residencia y la expectativa de regresar en el corto plazo o incluso están en el extranjero por unos días) y otra con residencia en el extranjero (sin credencial de elector, sin residencia en México y alejados de la política mexicana, por lo menos en el ámbito local). Ambos tienen derechos constitucionales, pero el ejercicio práctico del sufragio puede variar.

Por ello esta reforma es muy importante. Implica el reconocimiento que los derechos políticos residen en la persona, en el ciudadano y que ésta los debe ejercer independientemente de donde se encuentre en el momento de la elección. Por ello el Estado debe facilitar el ejercicio del sufragio en estas condiciones de país migrante, de lo contrario, la democracia se vería, como hoy, muy debilitada.

Para el PRD, haciendo nuestros los argumentos a favor del reconocimiento de los derechos plenos de los mexicanos en el exterior, es importante construir una iniciativa integral, coherente y técnicamente viable, que abra puentes para la construcción de consensos con otras fuerzas políticas, de tal manera que no perdamos lo más por lo menos y que podamos cumplir con el compromiso, muchas veces adquirido, frente a las comunidades mexicanas en el exterior de que podrán ejercer el derecho a votar y ser votados.

En este sentido, la propuesta que presentamos pretende resolver cinco cuestiones básicas para garantizar los derechos plenos de los mexicanos en el exterior.

La primera cuestión es que los mexicanos en el exterior tienen, constitucionalmente derecho a votar por todos los cargos de elección popular en las elecciones federales, al igual que los mexicanos que se encuentren dentro del territorio nacional. Pero hoy, como se decía anteriormente, millones de mexicanos no pueden votar por alguno o todos los cargos a elegir. Los migrantes mexicanos no pueden votar en el exterior por Presidente de la República, Senadores ni diputados.

El sistema electoral mexicano debe evolucionar para que todos los ciudadanos puedan votar hasta por los candidatos de su distrito o estado, aunque el día de la elección no estén ahí. Lo mismo con los mexicanos que se encuentren fuera del país. La tecnología permite que esto sea posible, a través de las modalidades del voto a distancia (electrónico o telefónico, por ejemplo)

Sin embargo, pensamos que en las actuales condiciones es factible que los mexicanos en el exterior puedan votar por Presidente de la República, Senadores y Diputados de Representación Proporcional, que técnicamente no presentan ninguna complicación, ya que se puede contar con boletas en el exterior de estas modalidades o bien, enviar por correo las boletas correspondientes.

La segunda cuestión y reconociendo que ya hay en el extranjero cerca de 3.5 millones de mexicanos con credencial de elector, según fuentes del propio IFE, entre los que se encuentran los 2 millones de transmigrantes y de muchos residentes que en visita a México tramitaron su credencial de elector, no podemos despreciar este instrumento de identificación para las elecciones en el exterior. Solo que hay que establecer la obligación de inscribirse en un Padrón Electoral de Votantes en el exterior, a efecto de dar de baja la credencial del listado nominal de su comunidad de origen y evitar así violentar la seguridad del sufragio.

Sin embargo, debemos garantizar el derecho constitucional de los ciudadanos a poder obtener su credencial de elector y no podemos creer que ello estaría garantizado obligando a los mexicanos a venir a México a obtenerla.

Por ello consideramos que se debe poder votar con credencial de elector expedida en México bajo la obligación de anotarse en un listado especial de votantes en el exterior y, también, abrir la credencialización en el exterior, para aquellos ciudadanos que no puedan, por la razón que sea, venir al país a obtener su credencial.

La tercera cuestión es acerca de la modalidad del voto. Aquí creemos que debe haber varias maneras de ejercer el sufragio. No hay fórmulas únicas, ya que, de lo que se trata, es de acercar las boletas a los ciudadanos, para facilitar el voto. Por ello proponemos que se pueda votar a distancia (electrónicamente y por correo), así como en casillas especiales instaladas en territorio extranjero. Todo ello bajo estricto control del IFE y de su personal de carrera, garantizando la seguridad y la certidumbre de la elección.

El cuarto asunto a resolver es sobre las campañas electorales en el exterior, ya que hay, con razón, el temor de la ingerencia de intereses extranjeros en las campañas y, puede ser el caso, en la definición de quien o quienes ganan las elecciones.

Pensamos que en esto debemos ser cautelosos y explorar modalidades de campaña altamente restringidas y vigiladas, para dar seguridad de que la elección no se definirá en el extranjero.

La propuesta consiste en prohibir a los partidos y candidatos la contratación de medios y propaganda en el exterior, así como la de regular los actos de campaña, que debieran estar bajo la vigilancia del IFE. Sin embargo esto no implica que no se pueda hacer campaña por parte de partidos y candidatos, que tendrían garantizados sus derechos de libre manifestación, asociación, expresión, etc., como ciudadanos mexicanos.

La quinta cuestión es acerca de la representación de los mexicanos en el exterior dentro del sistema político mexicano

En nuestra Constitución hay una disposición, en el artículo 32, de que los mexicanos que hayan adquirido una nacionalidad extranjera no podrán ser candidatos a cargos de elección popular. Esto inhabilita a millones de ciudadanos que adquirieron nacionalidades extranjeras por necesidad económica y que, de acuerdo a la Ley de Doble Nacionalidad, siguen siendo ciudadanos mexicanos, toda vez que solicitaron serlo. Consideramos que esto debiera cambiar para que no haya candados a ningún ciudadano a ser votado. Creemos que en las democracias es el pueblo quien decide si un candidato gana o no, y no las leyes o los candados.

Por otro lado, la comunidad mexicana residente en el extranjero difícilmente podrá tener una idea de candidatos que hacen campañas principalmente en México. La propuesta de la creación de una sexta circunscripción plurinominal (reduciendo el tamaño de las cinco listas actuales, para crear una nueva, así como la de elegir a tres Senadores de representación proporcional en el exterior) abriría la posibilidad histórica de que esa comunidad mexicana, que hoy no está representada en el estado mexicano, pueda estarlo y comenzar a tomar parte de las decisiones de su Nación.

En concreto, la iniciativa que se presenta contiene los siguientes elementos:

Los mexicanos en el exterior podrán votar para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diputados y Senadores plurinominales.

Los mexicanos residentes en el exterior podrán tener candidatos propios a Diputados y Senadores, a través de la creación de nuevas circunscripciones plurinominales.

Se hace expresa la facultad del IFE para expedir credenciales de elector para los mexicanos residentes en el exterior los cuales quedarán integrados en el Listado Nominal de Electores en el Exterior.

Se posibilita que los mexicanos en tránsito en el exterior puedan anotarse, para cada elección, en el Listado Nominal de Electores en el Exterior y, con ello, estén en posibilidades de votar para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y por la Lista Nacional de Senadores.

Se posibilita la realización de campañas en el exterior, manteniendo el IFE el monopolio de la contratación de medios y propaganda en el exterior, y se mantiene la prohibición de aportaciones económicas del extranjero.

Se establecen cuatro modalidades para el ejercicio del voto: el electrónico, telefónico, postal y en casillas (en centros de votación). En cada elección el IFE determinará qué modalidades se adoptarán para cada comunidad de mexicanos en el extranjero.

Esta sería la mejor manera de reconocer a nuestros connacionales como parte de México y no más como los "que se fueron"; sino como los que están entre nosotros, mexicanos todos, herederos de las mismas tradiciones y cultura, portadores y promotores de los mismos valores. Reconocernos todos como parte de una sola Nación: México.

Por lo antes expuesto, se somete a la consideración de la Cámara de Diputados la presente iniciativa de

**Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma y adiciona diversas disposiciones y adiciona un Libro Sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se modifica el Segundo Párrafo del artículo 32; se modifica el Octavo Párrafo del Numeral III del Artículo 41; se modifica el Segundo Párrafo del Artículo 53; se modifica el Segundo Párrafo del numeral III, se adiciona un Tercer Párrafo al Numeral III y se adiciona un Numeral VIII al Artículo 55; se modifica el Primero y Segundo Párrafo al artículo 56; se agrega un Párrafo Cuarto al Artículo 60; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

## ARTÍCULO 32

...

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad.

...

## ARTÍCULO 41 ...

I y II. ...

a) al c). ...

III. ...

...

...

...

...

...

...

(Párrafo Octavo)

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 a 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. **Asimismo el Instituto Federal Electoral en coordinación con la autoridad federal correspondiente se encargará de establecer los mecanismos tendientes a garantizar el derecho a voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero, en los términos que se establezca en la ley de la materia.** Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. ...

#### **ARTICULO 53. ...**

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país **y una sexta para la representación de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.** La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**ARTICULO 55.** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I a II. ...

III. ...

Para figurar como **candidato a diputado en las listas de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en que se divide el país,** se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de

ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

Para figurar en las listas de la VI Circunscripción Electoral Plurinomial como candidato a Diputado se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos y estar vecindado o tener residencia efectiva en el extranjero de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ...

IV al VII. ...

VIII. No haber prestado sus servicios para algún gobierno extranjero en los tres años previos a la elección de que se trate.

**ARTICULO 56.** La Cámara de Senadores se integrará por **131 senadores**, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los **35** senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas. **32 votados** en una sola circunscripción plurinominal nacional y **tres más votados en una sola circunscripción plurinominal del extranjero**. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

...

**ARTICULO 60.** ...

...

...

Por cuanto se refiere a las resoluciones del organismo electoral federal acerca de las elecciones de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, éstas sólo podrán impugnarse ante la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se adiciona el inciso c) del artículo 1, Se adicionan los Numerales 2 y 4 del artículo 4, Se adiciona el Numeral 1 del artículo 9, se modifican los Numerales 1 y 2 del artículo 11, Se adiciona un Numeral 2 al artículo 82, Se modifica el Numeral 2 del artículo 145, y Se adiciona un Libro Sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como siguen:

#### **ARTÍCULO 1. ...**

1. ...

2. ...

a) y b). ...

c) La función estatal de organizar las elecciones, **dentro y fuera del territorio nacional**, de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

...

#### **ARTÍCULO 4**

1. ...

2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible **y se ejercerá por alguno de los siguientes medios:**

- a) **Voto en casilla;**
- b) **Voto por correo;**
  
- c) **Voto por teléfono; y**
- d) **Voto electrónico**

3. ...

4. Los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional al momento de la elección, podrán ejercer su derecho a votar para Presidente de la República, Senadores y Diputados, en los términos que establezca este Código.

## **ARTÍCULO 9**

1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo **de los ciudadanos mexicanos.**

## **ARTÍCULO 11**

1. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, **190 diputados** que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales **y 10 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas por los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior.** La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

2. La Cámara de Senadores se integrará por 131 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. **32** senadores serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional, **y 3 senadores serán electos por**

el principio de representación proporcional en una circunscripción plurinominal en el extranjero.

## ARTÍCULO 82

1. ...

2. Para efecto de organizar el voto de ciudadanos mexicanos en el extranjero, el Consejo General tendrá las siguientes atribuciones:

**a) Determinar los procedimientos y mecanismos para la emisión, recepción y cómputo del voto de los mexicanos en el extranjero;**

b) Establecer facilidades para permitir que los mexicanos que quieran votar en el extranjero cuenten con credencial para votar, se inscriban en la Lista Nominal de Electores en el Extranjero y puedan ejercer su derecho al sufragio, de acuerdo a las reglas establecidas en la Constitución y en este Código;

**c) Celebrar, por conducto de su presidente, los convenios con las diversas instituciones del Estado mexicano, para hacer efectiva la emisión y recepción de los votos a que se refiere este párrafo;**

**d) Realizar el cómputo de los votos para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para senadores y diputados emitidos en el extranjero, hacer la declaración de validez, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código; y**

e) Las que sean necesarias para garantizar que el voto de ciudadanos mexicanos en el extranjero se ajuste a las características establecidas en la Constitución y en el presente ordenamiento

3. El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los

visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas

## **ARTÍCULO 145**

1. ...

2. Los listados se formularán por distritos y por secciones electorales en el territorio nacional, así como un único listado de todos aquellos que hayan manifestado su decisión de ejercer su voto en el extranjero.

## **LIBRO SEXTO**

### **Del Voto de los Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero**

#### **Título Único**

#### **Capítulo**

**Primero**

#### **De las Disposiciones Generales**

#### **Artículo 273**

1. Los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional el día de las elecciones podrán votar a través de las modalidades previstas en este Código.

2. El Instituto Federal Electoral será el responsable del garantizar voto de los mexicanos en el extranjero. Para cumplir con ese propósito podrá crear las instancias necesarias, realizar convenios con instituciones nacionales y extranjeras y designar representantes electorales para el extranjero.

3. Para regular el voto de los mexicanos fuera del territorio nacional, el Consejo General del Instituto solo contará con las facultades expresamente establecidas en este Código.

## Artículo 274

1. Para los efectos de este Código son ciudadanos residentes en el extranjero, aquellos que demuestren residencia efectiva en un domicilio en el extranjero, al momento de solicitar su credencial de elector. Los ciudadanos residentes en el extranjero podrán votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores de representación proporcional de la circunscripción plurinominal en el extranjero y diputados de representación proporcional del extranjero.
2. Son ciudadanos en tránsito en el extranjero, los ciudadanos que habiendo obtenido su credencial para votar en el territorio nacional, soliciten su inscripción en el Listado Nominal de Electores en el exterior, por prever encontrarse en el extranjero el día de la elección. Los ciudadanos en tránsito en el extranjero solo podrán votar para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y la lista nacional de senadores.

## Artículo 275

1. Para la organización de las elecciones en el exterior, el Instituto establecerá una Junta Ejecutiva Especial para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, la cual se integrará y funcionará en los mismos términos que una Junta Local Ejecutiva, con excepción de lo que establece el inciso d) del numeral 1 del artículo 100 de este Código y coadyuvará con la Junta General Ejecutiva en la integración de los expedientes sobre las irregularidades que se cometan con motivo del voto de los mexicanos en el extranjero. Su sede estará localizada en la Ciudad de México.
2. La Junta Ejecutiva Especial para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, presentará para la aprobación del Consejo General del Instituto, la forma de organizarse para la mejor realización, evaluación y control de sus atribuciones.
3. Durante el proceso electoral funcionará un Consejo Especial como responsable de vigilar la organización del voto de los mexicanos en el extranjero. En su integración y funcionamiento se observarán las bases que este Código establece

para un Consejo Local, con excepción de lo previsto en el inciso b) del artículo 103, para que la residencia se acredite en cualquier entidad federativa. Para efectos de los incisos b), a j) del artículo 105, así como los incisos b) a f) del artículo 107, el Consejo General aprobará unas reglas de operación.

4. Los órganos responsables de la organización del voto de los mexicanos en el extranjero observarán los principios rectores del voto, previstos en la Constitución y en este Código.

5. Los partidos políticos nacionales, a través de sus representantes, tendrán acceso a toda la información de la organización del voto de los mexicanos en el extranjero.

## Capítulo Segundo

### Del Listado Nominal de Electores en el Extranjero

#### Artículo 276

1. Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior, el IFE elaborará un Listado Nominal de Electores en el Extranjero. Para este efecto el IFE destinará los recursos necesarios para levantar y actualizar periódicamente el mencionado listado.

2. Al Listado Nominal de Electores en el Extranjero le serán aplicables, en lo conducente, las disposiciones que se contemplan en el Título Primero del Libro Cuarto de este Código.

3. Para el cumplimiento de lo anterior el Instituto Federal Electoral establecerá módulos de atención en el extranjero y realizará campañas de fotocredencialización.

#### Artículo 277

1. Al momento de obtener su credencial para votar, los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior quedarán automáticamente inscritos en el Listado Nominal de Electores en el extranjero.

2. Para los efectos de quedar inscrito en la Lista Nominal de Electores y obtener la credencial para votar, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero deberán:

a) Presentar copia certificada del Acta de Nacimiento;

b) Acreditar su residencia en el extranjero;

c) Señalar un domicilio en el exterior que sea verificable;

d) Presentar una identificación oficial. El IFE determinará cuales serán los documentos oficiales que servirán para tal efecto.

3. Para que los ciudadanos residentes en el extranjero puedan ser incorporados al Listado Nominal de Electores y para los efectos del inciso d) del artículo 148 de este Código, el domicilio actual y tiempo de residencia será el del extranjero y el inciso b) del numeral 2 del mismo artículo no tendrá aplicación.

#### Artículo 278

1. Los ciudadanos mexicanos en transito deberán solicitar su incorporación al Listado Nominal de Electores en el Extranjero para la elección en la que se prevea estar en el exterior, mediante el procedimiento que acuerde el Consejo General.

2.- Para solicitar la incorporación en el Listado Nominal de Electores en el Extranjero, los ciudadanos mexicanos en tránsito deberán contar con su credencial para votar con fotografía.

#### Artículo 279

1. La credencial para votar con fotografía de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, deberá cumplir con lo que se establece en el artículo 164 y para

efectos de los incisos a), b), d), y g) se utilizarán los datos del lugar de nacimiento del solicitante.

2. Las credenciales para votar que se expidan para residentes en el extranjero deberán incluir la leyenda: "Residente en el Extranjero" y su diseño tendrá las características y datos que al efecto acuerde el Consejo General del IFE.

#### **Artículo 280**

1. El Listado Nominal de Electores en el Extranjero será distribuido y publicado a más tardar el día 25 de marzo en Internet y en los consulados mexicanos y se deberá dar cumplimiento, en lo conducente, a los artículos 156 y 157 de este Código.

#### **Capítulo**

**Tercero**

#### **De las Campañas Electorales y su Financiamiento**

#### **Artículo 281**

**1. Las campañas electorales en el extranjero se sujetarán a las siguientes bases:**

I.- Queda estrictamente prohibido el financiamiento económico a los partidos políticos y candidatos que provenga del extranjero.

II.- Queda estrictamente prohibido que los partidos políticos o sus candidatos contraten, por sí o por interpósita persona, propaganda electoral en los medios impresos o electrónicos para hacer campañas en el extranjero.

III.- El Instituto Federal Electoral (IFE), regulará los actos de campaña en el extranjero que se permitirán a los partidos y candidatos conforme a las reglas establecidas en el artículo 182-A de este Código.

#### **Artículo 282**

1. Para los efectos del artículo 269 de este Código, se considera como infracción grave la contratación de espacios en medios masivos de información en el extranjero, por parte de los partidos, sus candidatos o terceras personas. Los partidos políticos deberán denunciar el uso indebido de sus emblemas electorales o del nombre de sus candidatos en el extranjero.

## Capítulo Cuarto

### De la Divulgación de las Campañas

#### Artículo 283

1. La contratación de propaganda que se transmita por medios electrónicos, la contratación de servicios y compra de materiales para las campañas en el extranjero, será realizada por el IFE, de común acuerdo con los partidos y con cargo a las prerrogativas de cada uno de ellos. La contratación que se haga no podrá exceder los montos que estuvieren autorizados y le correspondan a cada partido político.

#### Artículo 284

1. El IFE podrá realizar campañas de información sobre los procesos electorales y la credencialización. Para tal efecto aprobará un programa de difusión del voto de los mexicanos en el extranjero.

## Capítulo

## Quinto

### Del Proceso Electoral

#### Artículo 285

1. El voto en el exterior se realizará por cualquiera de los siguientes medios o combinación de ellos: casillas electorales, el voto por correo, por vía telefónica o por medios electrónicos. En todos los casos se deberá garantizar que el voto sea personal, secreto e intransferible

El Consejo General aprobará, después de un estudio técnico, las modalidades de votación que se utilizarán para cada elección en el exterior. Estas modalidades deberán ser dadas a conocer a los partidos políticos a más tardar el 15 de febrero del año de la elección, para el efecto de realizar las observaciones correspondientes. Para el caso de que se instalen casillas en el exterior, la lista aprobada y definitiva será publicada a más tardar el 15 de mayo del año de la elección en los lugares que determine el Consejo General.

2. El IFE garantizará que los ciudadanos mexicanos en el exterior cuenten con las boletas necesarias para votar, de acuerdo a lo establecido en el artículo 274.

3. En los países donde se encuentren electores mexicanos, el IFE, con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, realizará las gestiones oficiales pertinentes para obtener la autorización y apoyo respectivo de la autoridad correspondiente, para facilitar el ejercicio del sufragio de los electores mexicanos en el extranjero.

4. Para el caso de voto de mexicanos en el extranjero la votación se cerrará a las 18:00 del horario local correspondiente al lugar donde se emita.

5. Todo lo que se refiera a los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casillas, se regirá por lo dispuesto por el Capítulo Tercero, Título Segundo, del Libro Quinto de este Código.

6.-Cuando se instalen casillas, todo lo relacionado con el la jornada electoral se regirá por lo dispuesto por el Título Tercero del Libro Quinto de este Código.

7. Los Embajadores y Cónsules en ejercicio y en su carácter de notarios públicos que les confiere la ley mexicana, mantendrán abiertas sus oficinas el día de la elección y deberán atender las solicitudes que les hagan los funcionarios de casillas, los ciudadanos y los representantes de los partidos políticos, para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

Las actas que surjan a partir de hechos que alteren la jornada electoral serán enviadas al Consejo General del Instituto, para los efectos legales conducentes.

## **Capítulo Sexto**

### **Del Registro de Candidatos**

#### **Artículo 286**

1. Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que se postulen para Senadores y Diputados, además de cumplir con lo que establece la Constitución y el artículo 178 del presente Código, deberán cumplir con lo siguiente:

- a) Estar inscritos en el Listado Nominal de Electores en el Extranjero; y
- b) Comprobar su domicilio en el extranjero;

## **Capítulo Séptimo**

### **Del Escrutinio y Cómputo de la Votación**

#### **Artículo 287**

1. Cuando se hayan instalado casillas, el procedimiento de escrutinio y cómputo de las elecciones federales de los Estados Unidos Mexicanos en la sexta circunscripción será regulado por los artículos 226 al 235 de este Código.

2. El IFE, en coordinación con los partidos políticos, establecerán las reglas y mecanismos para hacer llegar, con seguridad y transparencia, la paquetería electoral a la Junta Ejecutiva Especial quien será la responsable de su salvaguarda. El plazo para la entrega de la paquetería será de hasta 72 horas, contadas a partir de la hora de clausura de las casillas correspondiente al lugar donde se emita

#### **Artículo 288**

1. Para los efectos del último párrafo de la fracción III del artículo 41 constitucional, los votos emitidos en la sexta circunscripción para Presidente de la República se contabilizarán en el distrito 01 del Distrito Federal.

2.-En las elecciones para Senadores y Diputados de la sexta circunscripción, el Consejo General del IFE observará lo dispuesto por el inciso q) del artículo 82 de este Código.

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

ARTÍCULO SEGUNDO. El Instituto Federal Electoral establecerá un programa de acciones concretas, a más tardar noventa días después de la entrada en vigor del presente Decreto, respecto del levantamiento del Listado Nominal de Electores en el Exterior y para otorgar las mayores facilidades posibles que permitan a los mexicanos que quieran votar en el extranjero, puedan hacerlo en el año 2006.

ARTÍCULO TERCERO.- El Congreso de la Unión, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, aprobará las reformas necesarias a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para normar y establecer que los recursos contenidos en la misma puedan ser promovidos expeditamente por los residentes en la sexta circunscripción.

ARTÍCULO CUARTO.- Tomando en consideración las capacidades presupuestales y financieras, técnicas, de infraestructura y operativas, el Consejo General del IFE determinará los medios de votación en cada región del territorio nacional y en el extranjero.

ARTÍCULO QUINTO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 14 días del mes de septiembre de 2004.

Dip. Juan José García Ochoa (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1584-I, martes 14 de septiembre de 2004.

**QUE REFORMA EL TERCER PARRAFO DEL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA SALOMÉ ELYD SÁENZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

María Salomé Elyd Sáenz, en mi calidad de diputada federal, integrante del grupo parlamentario del Partido de Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes me permito someter a la consideración del Poder Constituyente a que se refiere el artículo 135 de la propia Constitución, la iniciativa de decreto que reforma el tercer párrafo del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Durante las últimas décadas la pluralidad de las fuerzas políticas en nuestro país han jugado un papel muy importante en los avances encaminados a fortalecer los principios de la democracia, donde su participación es reconocida en nuestro sistema político como un reflejo de la voluntad de los ciudadanos mexicanos.

La conformación y participación de los diferentes partidos políticos en el honorable Congreso de la Unión, ha garantizado la alternancia y la diversidad de propuestas e ideologías, legitimándose con ello la representatividad de los mexicanos y los valores sociales.

El Constituyente Permanente, convencido de este proceso de transformación y avance en la participación de las diferentes corrientes políticas, decidió aprobar en el año de 1977 un decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta reforma se elevó a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, a fortalecer el sistema de partidos, así como a garantizar su participación en la Cámara de Diputados a través de la adopción de un sistema mixto de elecciones, de las cuales 300 diputados serían electos por mayoría en el mismo número de distritos electorales en el país y 100 diputados serían electos de conformidad con el principio de representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales.

Con el sistema de representación proporcional se incrementó el número de diputados, garantizándose la participación de las minorías en la Cámara de Diputados, siendo necesario la implementación de nuevas formas de organización de las agrupaciones políticas, por lo que el Constituyente Permanente en esta reforma constitucional, decidió aprobar una adición al artículo 70 de la propia Constitución para que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determinara las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la manifestación de las diferentes corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Fue en el año de 1979 cuando el legislador ordinario incorporó en la ley secundaria, la integración y funcionamiento de los grupos parlamentarios, sin embargo, obedeciendo el mandato constitucional, únicamente fue para los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados.

Hasta esta fecha el esquema de conformación de los grupos políticos se dio únicamente para la Cámara de Diputados, predominando un criterio diverso para la Cámara de Senadores, habría que recordar que la elección de los senadores era por voto directo, con pocas posibilidades de contemplarse la representación de los partidos políticos minoritarios.

Posteriormente, en la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20

de julio de 1994, el legislador ordinario decidió incorporar la conformación, prerrogativas y funcionamiento de los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores. Esta medida obedeció al aumento y constante participación de las diferentes fuerzas políticas en el país y de la reforma constitucional de 1993 que fortaleció la presencia y participación de los partidos políticos minoritarios en el Senado de la República, aumentando a 128 de sus integrantes, de los cuales en cada estado y el Distrito Federal 3 serían electos por mayoría relativa y uno sería asignado a la primera minoría.

Sin embargo, la incorporación de los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores en la reforma de la Ley Orgánica del Congreso de 1994 y posteriormente en la Ley vigente, esta última publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, no encuentra sustento constitucional en virtud de que el Constituyente Permanente hasta nuestros días ha omitido modificar el artículo 70 constitucional para permitir estas medidas.

Al respecto, no está demás mencionar que nuestra Constitución Federal es la ley máxima de nuestro sistema jurídico de donde se desprenden las bases para el pleno reconocimiento de nuestro sistema político y de gobierno, en ese sentido, la ley secundaria encargada de regular la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, mínimamente tiene que atender sus principios fundamentales.

En consecuencia, y en virtud de que a lo largo de estos últimos años la conformación de los grupos políticos en nuestro sistema parlamentario se ha ido fortaleciendo, siendo necesaria su existencia y funcionamiento para los trabajos legislativos de ambas cámaras del Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto que se propone tiene como finalidad primordial subsanar el vacío del artículo 70 de nuestra Constitución, ya que de aprobarse esta reforma, se reconocería la legitimidad constitucional sobre la existencia, organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores y consecuentemente su regulación en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto, por el digno conducto de ustedes me permito someter a la consideración del Poder Constituyente, la siguiente iniciativa de decreto que reforma el tercer párrafo del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Único.- Decreto que reforma el tercer párrafo del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 70. ...**

...

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y **senadores**, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en **el Congreso de la Unión.**

...

**Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de septiembre de 2004.

Dip. María Salomé Elyd Sáenz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1584-I, martes 14 de septiembre de 2004.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 76, 89 Y 102, APARTADO A, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO CABELLO GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal José Antonio Cabello Gil, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorgan los artículos 70 y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 62, 63 y demás relativos y conexos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas al artículo 76, 89 y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al nombramiento del Procurador General de la República por parte del Congreso de la Unión. Para el efecto de sustentar la propuesta contenida en esta iniciativa de reforma, hacemos a continuación la siguiente:

**Exposición de Motivos**

**ANTECEDENTES:**

- I. Las figuras de Fiscal, Procurador y Ministerio Público tienen en la historia y en el sistema jurídico mexicanos, una evolución muy particular.
- II. En la Constitución de 1824, nuestra primera constitución como nación independiente, **el Fiscal** era parte del Poder Judicial. El artículo 124

disponía: "La Corte Suprema de Justicia se compondrá de 11 ministros distribuidos en tres salas y de **un fiscal**, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número si lo juzgare conveniente".

III. En la Constitución de 1857, subsistió la situación anterior en cuanto que la institución se mantuvo en el ámbito del Poder Judicial, pero a partir de ese momento se instituyó la existencia de un **Fiscal y de un Procurador General**. En efecto, el artículo 91 de esta constitución disponía: "La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 11 ministros propietarios, 4 supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General".

IV. Por reforma del artículo 96 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 22 de mayo de 1900, se incorpora la figura del Ministerio Público, junto con el Procurador General de la República y desapareciendo el concepto del Fiscal. En virtud de dicha reforma, el artículo 96 citado dispuso: "La Ley establecerá y organizará los tribunales de circuito, los juzgados de distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".

V. En la Constitución de 1917, se consolida la Institución del Ministerio Público que debe de estar presidido por un Procurador General. En el artículo 102 se establece: "La ley organizará el Ministerio Publico de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las misma calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte.

VI. Con fecha 27 de enero de 1992, se adiciona un apartado B al artículo 102 de la Constitución de 1917, para disponer que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas

competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el sistema jurídico mexicano.

VII. En el Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 2002, fue publicada la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En su artículo 1° se señala que dicha Ley "tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación, y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables".

En el artículo 2°, se establece que al frente de la Procuraduría General de la República estará el Procurador General quien presidirá al Ministerio Público de la Federación. A continuación, se establecen por separado las atribuciones que corresponden al Ministerio Público de la Federación (facultades ministeriales) y las que corresponden a la Procuraduría General de la República: participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; velar por el respeto de las garantías individuales; participar en el sistema nacional de planeación democrática y, estableciendo como atribuciones indelegables del Procurador General de la República la de comparecer ante las cámaras del Congreso de la Unión; la de intervenir en controversias y acciones constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, a formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés o trascendencia así lo ameriten, y denunciar ante la Suprema Corte la sustentación de tesis contradictorias, principalmente.

## **CONSIDERACIONES**

1. Del breve repaso histórico que hemos hecho en los antecedentes, podemos colegir que las instituciones de la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público han evolucionado de manera característica en nuestro sistema jurídico nacional, surgiendo separadamente para integrarse orgánicamente en una sola entidad y, por otro lado, integrándose en el ámbito del Poder Judicial para luego incorporarse al ámbito del Poder Ejecutivo federal.

2. En la evolución de las instituciones de referencia también identificamos un proceso de consolidación y fortalecimiento que se traduce en un incremento de sus funciones y atribuciones.

3. En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2002, promovida por iniciativa del Presidente Vicente Fox Quesada, encontramos una Procuraduría bien estructurada y fortalecida, en la que confluyen funciones ministeriales de investigación y persecución de los delitos, de ejercicio de la acción penal; así como de vigilancia de la observancia de la constitucionalidad y la legalidad en sus intervenciones en los juicios de amparo, con funciones de representante del interés social o de la Federación.

4. En las reformas constitucionales de 1994, la relativa al artículo 76, incluye dentro de las facultades del Senado la de ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República y la del artículo 102, para establecer los requisitos para ser Procurador General de la República y resolver el debate de que el Procurador ya no es el consejero jurídico del Presidente sino que esta función estará a cargo de la dependencia del Poder Ejecutivo que determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En esta ocasión, se consideró que se había dado un paso decisivo al dotar a dicho órgano de procuración de una mayor legitimidad republicana, al someter la designación de su titular a la ratificación del Senado.

5. En esta iniciativa se considera que es el momento de dar un paso más en la legitimidad republicana y autonomía de la Procuraduría General de la República. Por ello se propone concretamente que el nombramiento de su titular pase de ser facultad del Presidente de la República para ser facultad exclusiva del Senado, a terna que le proponga el Presidente.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a consideración del H. Congreso de la Unión, el siguiente:

**Decreto que reforma los artículo 76, 89 y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al nombramiento del Procurador General de la República por parte del Congreso de la Unión.**

**Artículo Primero.-** Se modifica el texto de la fracción II del artículo 76, para quedar como sigue:

Artículo 76.-

I ...

II.- Nombrar al Procurador General de la República de una terna que proponga el Titular del Poder Ejecutivo y ratificar los Nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejercito, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III a X ...

**Artículo Segundo.-** Se modifica la fracción IX del artículo 89 para quedar como sigue:

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

I a VIII ...

IX.- Presentar a consideración del Senado de la República la terna para la designación de Procurador General de la República;

X a XX ...

**Artículo Tercero.-** Se modifica el párrafo I, se adiciona el párrafo II, corriendo los párrafos subsecuentes, del apartado A del artículo 102, para quedar como sigue:

Artículo 102.-

A. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, que estará presidido por el Procurador General de la República, designado por el Senado de la República, a propuesta en terna del Titular del Poder Ejecutivo. Durante los recesos, la Comisión Permanente hará la designación de Procurador General de la República provisional, de la terna que hubiere presentado el Presidente de la República y el Senado hará el nombramiento definitivo inmediatamente al inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones, con base en la misma terna. El Procurador General de la República nombrará y removerá a los funcionarios que integren el Ministerio Público de la Federación.

Para ser Procurador General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador sólo podrá ser removido de su encargo en los términos del título Cuarto de esta Constitución.

Incumbe al Ministerio Público.

...

...

...

...

B ...

### **Artículo Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a los 14 días del mes de septiembre de 2004.

Dip. José Antonio Cabello Gil (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1588-II, martes 21 de septiembre de 2004.

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 4 Y 73, FRACCIÓN XXIX-J, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ MANUEL CARRILLO RUBIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el que suscribe diputado federal José Manuel Carrillo Rubio, someto a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa que reforma y adiciona los artículos 4o y 73 en su fracción XXIX-J de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de reconocer a la cultura física y la práctica del deporte como un derecho de todos los mexicanos bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La actividad física y el deporte son de las manifestaciones sociales que han adquirido mayor importancia dentro de la vida cotidiana del ser humano, el fenómeno deportivo es uno de los que más se ha evolucionado durante el proceso de la globalización por su gran inmersión en los ámbitos político, social, económico, cultural y jurídico.

Estudios recientes demuestran que la creciente importancia del deporte como realidad cotidiana resulta acreditada por su significación económica y social, sin olvidar su dimensión cultural y educativa.

A través de sus diversas modalidades como entretenimiento, espectáculo, alto rendimiento, popular o profesional, los alcances del deporte como instrumento educativo y su valor universalmente reconocido como protector de la salud física y mental han transformado a la cultura física y al deporte en una realidad que no podemos ignorar.

Diversos han sido los intentos por que se reconozca al deporte como una garantía Constitucional, sin embargo razones externas al tema han impedido un verdadero y profundo análisis a las propuestas anteriormente presentadas.

En textos especializados en la materia, se pone de manifiesto que *la reciente constitucionalización del deporte no es un acontecimiento espontáneo, sino que responde a una evolución de los derechos y deberes públicos, íntimamente conectada con la transformación sucesiva de las tareas y cometidos de los poderes públicos frente a la sociedad.*

Por ello es importante resaltar una vez más, que naciones como Italia, Grecia, Albania, Francia, Bélgica, Australia, Portugal, Brasil, Cuba, Chile, Perú, Argentina, Canadá, Colombia y Guatemala, estipulan en su carta magna el derecho al deporte o la obligación del Estado a fomentarlo.

Esto ha permitido a aquellas naciones establecer una política de Estado en materia deportiva con bases jurídicamente sólidas pudiendo implementar a su interior, una mejor cultura deportiva así como desarrollar un marco jurídico que vele por los derechos de los deportistas y establecer claramente, sin duda alguna, el papel e incumbencia de las diversas organizaciones deportivas nacionales e internacionales en la materia.

En nuestro país la falta del reconocimiento del derecho a la cultura física y al deporte no a permitido el correcto desarrollo de la legislación en materia deportiva pues sus escasos antecedentes jurídicos unidos a la evolución y práctica histórica de los mecanismos utilizados para regularse por parte de nuestras organizaciones deportivas, han sido el lastre con que aun cuenta nuestro deporte nacional.

No obstante, de lo anterior expuesto, es conveniente mencionar que con la promulgación de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, el 27 de diciembre de 1977, la primera especializada en la materia, el deporte dejó formalmente de ser un problema y materia exclusiva de la sociedad y las organizaciones privadas, en

donde el Estado era ajeno pues desde los inicios de su práctica formal en sus diversas manifestaciones y especialidades, en nuestro país su desarrollo y crecimiento se dio conforme a sus propias organizaciones y reglas donde los poderes públicos quedaron al margen.

Ese primer intento de establecer mecanismos y reglas al deporte no fue del agrado de las diversas organizaciones deportivas, quienes vieron vulnerados en ésta sus propios intereses considerándola inconstitucional e intervencionista además de argumentar que el Congreso de la Unión no contaba con facultades para expedir una Ley en la materia.

La constante oposición de las organizaciones deportivas a que se legislara en el deporte y la violación de los derechos de los deportistas, por parte de éstas, dieron origen a que en la LVII legislatura surgiera la primera propuesta de reconocer en nuestra Constitución el derecho al deporte como un derecho social, con la perspectiva de posteriormente emitir una Ley reglamentaria que proclamara y garantizará constitucionalmente el derecho de los ciudadanos a la práctica del deporte, dando origen a una verdadera política de Estado en la materia y el fortalecimiento de sus instituciones encargadas de planear y aplicar las diversas políticas públicas necesarias para su mejor desarrollo.

Sin embargo el ambiente político imperante en esos momentos y por acuerdo de la Comisión dictaminadora se aplazo su análisis y discusión, hasta en tanto no se resolviera la iniciativa relativa a los derechos y la cultura de los pueblos indígenas, o bien hasta que se tuviera la certeza de que su tramitación legislativa no se llevaría a corto plazo.

De esta manera, es que se resolvió que a la propuesta original de reconocer el derecho al deporte en el artículo 4o Constitucional, se le diera una primera solución adicionando la actual fracción XXIX-J al artículo 73, facultando al Congreso para legislar en materia de deporte.

Fue con la reforma mencionada que se dio fin al argumento de las organizaciones deportivas sobre la facultad del congreso en la materia, cuestión que dio vida a la primera Ley General del Deporte publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 2000, misma que jamás fue aplicada pues se extinguió al igual que la administración federal al término del sexenio pasado sin la expedición del vital reglamento que permitiera una mejor operatividad.

Al inicio de la actual administración, a ésta no le intereso aplicar la Ley existente en ese momento y menos expedir su correspondiente reglamento, fue entonces que se insistió una vez más, el 7 de noviembre de 2001, proponer la elevación del deporte a rango constitucional y emitir una nueva Ley.

Lamentablemente no se obtuvieron los consensos necesarios para su aprobación cuando ya se contaba con proyecto de dictamen favorable, lo cual dio cabida a solo abrogar la Ley General del Deporte por la Actual Ley General de Cultura Física y Deporte, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2003.

La experiencia de ésta Ley, es que su objeto es solo establecer bases de coordinación y colaboración entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como la concertación para la participación de los sectores social y privado en el ámbito de la cultura física y el deporte, más no la proclamación y preservación de estos como un derecho.

De lo anterior no nos queda duda que se ha hecho intento por poner orden a las organizaciones e instituciones involucradas en el desarrollo de la cultura física y el deporte, poniendo especial atención en como se sobrellevarán esas relaciones entre lo público y lo privado en el deporte, dejando de lado el principal objetivo de hace mas de 10 años, los derechos de los deportistas y de quienes realizan actividad física.

En la actualidad diversas son las voces que han manifestado su incomprensión sobre el por que la Ley General de Cultura Física y Deporte no contiene un solo capitulo destinado a los derechos de los deportistas y el por que en ella solo se habla de instituciones u organizaciones; la respuesta es sencilla, por que en México no se ha reconocido formal y expresamente el derecho a la cultura física y el deporte y el respaldo actual con que cuenta dicha Ley, es la mencionada fracción XXIX-J del artículo 73 constitucional que solo faculta a este órgano para establecer bases generales de coordinación y colaboración.

He aquí una razón mas, que unida a lo propuesto en las legislaturas anteriores, por la que hoy propongo reactivar el análisis y discusión del reconocimiento al deporte como un derecho de todos, ya que seguir posponiéndolo es continuar sin dar el paso definitivo hacia la implementación de una verdadera política de Estado en la materia, respaldada por el pleno reconocimiento de los derechos a nuestros deportistas y quienes realizan alguna otra actividad física con fines recreativos o de convivencia familiar.

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

**Iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 4o y 73 en su fracción XXIX-J, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con un nuevo cuarto párrafo, donde los actuales cuarto a octavo se recorren convirtiéndose en quinto a noveno, para quedar como sigue:

**Artículo 4o. ...**

...

...

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado conforme a las Leyes en la materia su promoción, fomento, estímulo y difusión.

...

...

...

...

:::

**Artículo Segundo.** Se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 73.-** ...

I a XXIX-I. ...

XXIX- J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXX. ...

### **Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2004

Dip. José Manuel Carrillo Rubio (rúbrica)



Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1588-II, martes  
21 de septiembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 14 Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL  
DIPUTADO HUGO RODRÍGUEZ DÍAZ, 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 propone la adición de un quinto párrafo en el artículo 14 y la actualización del segundo párrafo del artículo 17, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde a la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Primero.-** Parafraseando una frase por todos conocida, manifiesto que "*al César lo que es del César, y al Ministro, lo que es del Ministro*", toda vez que esta Iniciativa parte de la lectura de un pequeño libro que seguramente a todos los actuales legisladores llegó, de nombre *Dos Cumbres Profesionales* escrito por el Ministro en Retiro Juventino Castro y Castro, donde se mencionan los principios de esta Iniciativa que es presentada a este honorable Pleno con las modificaciones que por obvio de razones hago por cuestión de criterio propio.

**Segundo.-** Como antes lo he mencionado, toda ley funciona apegada a una sociedad viva por lo que día a día se modifica, alterna, substituye, suple, otorga o eliminan valores antiguos y por ello, la Constitución Federal también se ha

modificado, reformado, adicionado y derogado artículos cuyas actualizaciones son necesarias para lograr una democracia madura y una gobernabilidad estable.

**Tercero.-** Así, las leyes fueron creadas para otorgar justicia y que la justicia no estuviera a criterio del estado de ánimo del gobernante, sino que se basara en leyes expedidas conforme a los reglamentos legislativos promulgados con anterioridad al hecho que se juzgaba, prohibiéndose el efecto retroactivo de la ley en perjuicio de persona alguna.

Sin embargo, las leyes, como cualquier otro acto humano no siempre es el mejor y por ende, es perfectible: en efecto, en la praxis juris se han encontrado la existencia de leyes que cumplen con todos los reglamentos legislativos para llegar a su existencia, más sin embargo, no siempre esas leyes son "leyes justas", esto es, que con ellas se llegue a otorgar justicia, sino antes al contrario, son "leyes injustas" con las cuales, aún y cuando se trate de "leyes legales", traen como resultado la aplicación de resoluciones o sentencias injustas que impiden a los jueces el cumplir con su principal enmienda: el aplicar la ley con total justicia y contra la contradicción que indica que "los jueces o aplican la ley o imparten justicia"

**Cuarto.-** En ese sentido, la adición del quinto párrafo al artículo 14 constitucional se hace con el fin de evitar el problema que afrontan muchos jueces al pretender impartir justicia sin lograrlo ya que solo pretenden aplicar la ley, sin posibilidad alguna de impartir justicia.

En el análisis de los considerandos del Ministro en Retiro Juventino Castro y Castro como uno de otros juristas y filósofos clásicos indiscutiblemente necesarios para un análisis de la naturaleza propia de esta iniciativa, nos llevan a concluir que si bien la ley es parte de la necesidad de otorgar justicia, ley y justicia son conceptos diferentes, como lo son dios y religión o amor y matrimonio, donde la existencia del primero no necesariamente da nacimiento o extingue al segundo sino que uno es independiente del otro, así como la inexistencia del segundo no

necesariamente implica la inexistencia del primero, esto es, que justicia y ley no son términos necesariamente sinónimos, ya que ésta fue creada por el ser humano como consecuencia de la necesidad de aquélla y no el primero es parte del segundo y viceversa. Así, la interrelación entre justicia y ley puede ser considerada como una antinomia jurídica que es clarificada a la lectura de los artículos 1° y 17 de nuestra Carta Magna que le dan todas las garantías a cualquier persona que se encuentre en nuestro país, persona que tiene todo el derecho de que la justicia le sea administrada por tribunales previamente establecidos.

**Quinto.-** Como lo he señalado anteriormente, el término "*justicia*" es un término abstracto, sin definición absoluta, al cual solo podemos tomar, como un hecho que no estorba ú obstruye el orden del cual proviene; o lo que da a cada quien lo suyo; igualdad de tratamiento; garantía en la equidad de pares; esto es, en esencia, "*virtud*": el bien que los demás se merecen y, en fin, una serie de definiciones que nos llevan a concluir que el derecho es de índole concreta mientras que la justicia es abstracta en esencia.

**Sexto.-** Al analizar el concepto que maneja el Ministro en Retiro Juventino Castro y Castro, concluimos, al igual que él, en que la Constitución Federal deja a los juzgadores sin armas para enfrentar una ley injusta cuando así lo considera, razona y motiva, dejando a cualquier juzgador honesto ante la contradicción de seguir cumpliendo la Constitución y las leyes que de ella emanen, aún y cuando sigan siendo injustas, o de hacer que el sentenciador que se conduela de ello tenga que renunciar a su cargo en un acto ético ante la impotencia de no poder aplicar la justicia o incumplir la protesta básica y imponer leyes injustas.

Luego, teniendo como base cierta el hecho de que no todas las leyes que emite el Congreso de la Unión son leyes "*injustas*", pero que sí existen éstas y que el juzgador no tiene posibilidad de otorgar justicia sobre ley injusta, porque esa parte del Derecho se dicta por el legislador *sin tener en cuenta otras disciplinas científicas, otras necesidades humanas, otros conocimientos ni otros propósitos*

*que no sean el de normar a la sociedad* y ello conlleva a que lo que hoy se aprueba, mañana puede ser reprobado, o que lo que hoy se aprueba a pesar de ser reprobado, se hace porque mañana será aprobado, además de que la abrogación, derogación o sustitución de una ley injusta por otra que sí se valore como justa, solo puede llevarla a cabo el Poder Legislativo, ya que, conforme a la legislación actual **solo y únicamente el Poder Legislativo puede tomar esas decisiones y nunca, nunca** el Poder Judicial por sí mismo y que fue creado para aplicar la ley, podrá realizar en la normatividad un cambio de cualquier naturaleza.

A ello se llega con la interpelación que nos lleva a apreciar si lo correcto es impartir justicia sobre ley injusta o aplicar la ley aún y cuando sea injusta. Es necesario señalar que esta interpelación se basa en que el cuestionamiento en aplicar o no la ley sucede cuando el juez tiene la obligación de aplicar esa ley sea justa o injusta, sin la posibilidad, obligación o compromiso (legal o personal) de revisar si la ley es justa o injusta, pues su protesta de cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen se limita a aplicar la "*ley legal*", aunque esa ley sea injusta, contra lo que podemos llamar "*acto justo*", que sucede cuando el juez, ante la contradicción de cumplir con la protesta de ley aplicando una ley injusta, decide renunciar al cargo al no tener otra opción.

**Séptimo.-** Luego, a fin de resolver la antinomia entre *justicia* y *ley injusta* sin dar lugar a que un juez honesto y preparado, en un acto de mera ética profesional y personal tenga que renunciar a su cargo antes que aplicar una ley que considera injusta, o a la aplicación de la interpretación de la ley que puede cambiar -como sucede en los procesos de contradicción de tesis o jurisprudencias- y que no nos da una base firme para actuar a fin de dar armas al sentenciador de cualquier instancia y fuero para aplicar la justicia, equidad e igualdad sobre la ley injusta, se propone incluir un quinto párrafo en el artículo 14 de la Constitución Federal que va encaminado a abrigar en el texto de la norma constitucional que resguarda la reconocida "*garantía de legalidad*", la opción de que el juez, considerándose éste desde el juez natural, primario, de primera instancia o hasta el Ministro del Pleno

de la Suprema Corte de Justicia, esté en condiciones basadas desde ese texto constitucional a preferir aplicar la justicia sobre la ley injusta.

Este "olvido legislativo" derivado de lo que Emilio Rabasa considera que "*El artículo 14 olvidó esta verdad, o más bien dicho, sus autores no repararon en que, al consignar como garantía individual la recta aplicación de la ley, no hacían menos que garantizar absolutamente la realización de un ideal: el cumplimiento de la justicia*".

**Octavo.-** Sin embargo, esa modificación, de resultar aprobada por el Constituyente Permanente, no debe dejar abierta la posibilidad que el juez aplique sentencias por su propio criterio y sin base legal o contraria a ella, señalando solo y únicamente que considera una ley como "*injusta*" para aplicar una resolución, a criterio de este juez, como "*justa*". Para ello, se maneja la condición de que "*cuando no cause perjuicios a otra persona?*", lo que cierra cualquier puerta donde esta adición constitucional dañe a otra persona y con estricta aplicación de los valores constitucionales básicos en la materia que son los principios de justicia, equidad e igualdad reconocidos por la Constitución Federal.

**Noveno.-** Ahora bien, también creo necesario que de llegar a aprobarse la reforma propuesta al artículo 14 de nuestra Máxima Ley, dicha aprobación debe ir concatenada con una reforma al segundo párrafo del artículo 17 de la Carta Magna a fin de dar fondo a lo que ya es forma, sin dejar fuera del texto constitucional conceptos que nos dejaría a todos en el riesgo de no ser atendidos por los tribunales.

En efecto, Castro y Castro maneja el criterio de dejar fuera del texto constitucional el principio de "*derecho a la administración de la justicia*" incluyendo como exigencia "*el de que se le discernan y reconozcan sus derechos por los tribunales competentes*" lo cual no considero inadmisibles, sino, antes al contrario, necesario en la adición, pero sin dejar a un lado el principio de "*derecho a la administración de la justicia*", máxime que antes de exigir se debe tener derecho, situación

idéntica que sucede con el concepto de los términos, entendiéndose éstos como el tiempo que ha de pasar entre parte y parte del proceso y no como regla básica que el concepto "*principio*" que maneja Castro y Castro, que es el aserto hacia el cual llegamos a la lectura del criterio del Ministro en Retiro, aún y cuando señale previamente la palabra "*plazos*", habida cuenta que en derecho lo que no abunda no daña, pero sí aclarando que por lo que respecta a la justicia, equidad, e igualdad, éstos son "*principios*" antes que "*términos*".

**Décimo.-** Por lo que respecta a la reforma encaminada a suprimir la prohibición de costas judiciales, la considero innecesaria y, aquélla, indispensable pues como lo señala el Diputado Constituyente de 1857, Francisco Zarco, el dejar la puerta abierta para el cobro de las costas judiciales sin razón fundamental alguna -como lo hago valer en otra de mis Iniciativas- es tanto como lo señalaba Zarco: "*Triste es que el pueblo, a quien se llama soberano, contribuyendo a todas las cargas públicas, tenga que comprar la justicia, como compra la gracia, los sacramentos y la sepultura*".

Finalmente, consideramos innecesario señalar que los tribunales funcionaran con apoyo en un presupuesto que permita su independencia, dado que las mismas leyes orgánicas y reglamentos actuales de la Suprema Corte ya legislan sobre ese tema y, para el caso, aún y cuando en derecho lo que no abunda no daña, en este caso, es innecesario que llueva sobre mojado.

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 propone la adición de un quinto párrafo en el artículo 14 y la**

**actualización del segundo párrafo del artículo 17, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.-** Se reforman y adicionan los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de adicionar un quinto párrafo del artículo 14 y la actualización del segundo párrafo del artículo 17, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el 14, para otorgar a las autoridades judiciales la opción de aplicar los principios de justicia, equidad e igualdad reconocidas por dicha Constitución, y en el 17, para actualizarlo a la anterior adición, para quedar como sigue:

**Artículo 14.- ...**

...

...

...

En los juicios de todo orden la sentencia definitiva deberá ajustarse al texto de la ley aplicable tal y como se ordena en los dos párrafos precedentes, pero cuando no se cause perjuicios a otra persona, el sentenciador deberá aplicar al caso en adición a ella los principios de justicia, equidad e igualdad que se reconocen en esta Constitución.

**Artículo 17.- ...**

Toda persona tendrá derecho a que se le administre justicia por tribunales competentes donde se disciernan y reconozcan derechos y obligaciones. Los tribunales estarán expeditos para impartirla bajo los plazos y términos que fijen las leyes y los principios de justicia, equidad e igualdad que reconoce esta Constitución, los cuales deberán precisarse y regularse en las leyes que de ella emanen, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su

servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

...

...

### **Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, en la fecha de su presentación.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1532-I,  
miércoles 29 de septiembre de 2004.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN  
MATERIA DE REGULACIÓN DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES  
AUTÓNOMOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ 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, someto a la consideración de este órgano, la presente Iniciativa de Ley, a efecto de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de regulación de los organismos constitucionales autónomos; lo anterior, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

I.- El de los llamados "organismos constitucionales autónomos" es un asunto que aborda directamente el asunto del poder; y no cualquier poder. Los organismos constitucionales autónomos como tales, su concepción, su naturaleza, su auge, son temas que están estrechamente vinculados con el ejercicio del poder público y su organización, así como el control del mismo. El análisis que en torno a este fenómeno podríamos hacer es múltiple, empero nos limitaremos a una concepción política y constitucional.

En este sentido, previo a introducirnos en los planteamientos de la Iniciativa y en la propuesta legislativa en concreto, es necesario apuntar así sea en forma somera, algunas consideraciones respecto de dos temas íntimamente

relacionados con la materia: la descentralización administrativa y la teoría de la división de poderes.

### **1.- La descentralización administrativa.**

Es de explorado derecho que la centralización y la descentralización son formas de organización de la administración pública, entendida ésta como la entidad del Estado encargada de la satisfacción de necesidades colectivas. En este tenor, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previene en su artículo 1 segundo párrafo que: "*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal*"; y a su vez, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales contiene una serie de previsiones que tienden, por un lado, a complementar el acto de origen de su creación al establecer una serie de previsiones generales; y asimismo, a establecer un marco jurídico específico para las entidades que se creen en lo futuro.

Al margen de los alcances y tipos de descentralización que hay, es evidente que la misma obedece a una necesidad de organización de las instituciones públicas, de conformidad con las demandas y necesidades que la realidad va presentando. La descentralización es una especie de delegación de facultades y puede adoptar un carácter político o un carácter administrativo.

Hablamos de la primera -de la descentralización política- cuando existe el reconocimiento desde -y por parte de- la Ley, de una autonomía y poder políticos a determinada entidad, en función de un criterio poblacional, histórico o geográfico, como es el caso de los municipios.

La descentralización administrativa, por el contrario, implica una transferencia de facultades a organismos con recursos, personalidad y capacidad operativa

propios; la finalidad última de esta previsión es que estos organismos puedan llevar a cabo sus actividades con mayor eficiencia, respondiendo de manera específica a las necesidades o intereses locales. La descentralización administrativa, es *"una estrategia de carácter esencialmente burocrático -de delegación de funciones, desconcentración y coordinación de acciones entre entes pertenecientes a una misma estructura- no rompe con la relación jerárquica hacia el centro, donde se toman las decisiones políticas fundamentales"*. La Constitución federal es consecuente con este criterio. Su artículo 90 manda: *"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."*

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos"*. Otro ejemplo de la veracidad de la afirmación contenida en este párrafo, lo tenemos en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que señala, en su artículo 14: *"Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:*

*I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*

*II. La prestación de un servicio público o social; o*

*III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social"*.

De este modo, la descentralización puede entenderse de dos maneras distintas: dentro del seno de los órganos de gobierno, como una estrategia burocrática para agilizar la atención de los problemas derivados de la prestación de un servicio público, en cuyo caso hablamos de una descentralización administrativa; o como consecuencia de un fenómeno fáctico más complejo en el cual intervienen diversos factores como son los de tipo histórico, político y

social, conforme a los cuales, es preciso conceder (o reconocer) a un determinado grupo asentado en una región determinada, la libertad necesaria para su autodeterminación, aunque esta última se halle acotada por la Constitución o la Ley, en este caso hablamos de una descentralización política.

Estas aclaraciones vienen al caso porque es frecuente encontrarse con autores que a la manera en que se organiza un estado, por ejemplo los del tipo federal, la califican de "descentralización política": *"La descentralización política, en cambio, consiste en conceder una real autonomía y poder políticos a los entes territoriales, lo cual implica un complejo proceso político por el que la sociedad que los integra y sus autoridades puedan definir su propia organización y crear un orden jurídico específico, aunque bajo la jerarquía de la Constitución federal."*

*En este sentido, la descentralización política coincide con la descentralización federal".* El mismo Gabino Fraga admite que en México, la forma de organización municipal no es sino un tipo de descentralización administrativa, precisamente aquella a la que él llama "descentralización por región" así lo asienta en su conocida obra de Derecho Administrativo: "Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región, nos vamos a referir en particular a ella".

Empero, con la reforma posterior del artículo 115 de la Constitución federal, vendría a demostrarse que esta "descentralización administrativa municipal" no es sólo una distribución de tareas en aras de una mayor eficacia en la prestación de servicios públicos, sino algo más; la reforma publicada el 23 de diciembre de 1999 de golpe, en su primer párrafo, establecería en este ordinal -despejando cualquier duda que pudiera haber al respecto- el grado y alcance de la autonomía municipal al reconocer que: *"los estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre"*. De donde deriva que es mucho más complicado de lo que parece a primera vista, afirmar que el municipio es producto de una descentralización administrativa por región; pues desde el momento en que se reconoce su autonomía política, se admite la posibilidad para ese ente público de emitir actos verdaderamente de gobierno, al margen de

cualquier otra consideración de índole burocrática o más aún, jerárquica. Con lo cual se desliga en lo absoluto de cualquier relación de dependencia con la administración estatal -local o federal-. Criterio que se refuerza si tomamos en cuenta la capacidad que tienen los municipios de enfrentarse a los actos de las autoridades estatales de aquellas entidades las que pertenezcan e incluso a la Federación, conforme al artículo 105 de nuestra Ley Címera, que establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un municipio (fracción I, inciso b) y un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales (fracción I, inciso i).

Por lo que la llamada "descentralización política" es un concepto que sería preciso revisar para determinar si es del todo acertado o, cuando menos, adecuado en aquellos casos en que no existe un vínculo jerárquico entre los entes públicos que se hallen involucrados en el contexto en que se haga uso de la expresión.

En síntesis, la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa son formas en que se organiza el Estado, específicamente la autoridad administrativa, para constituir y dar unidad a la administración pública. La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central. Y en este sentido es preciso ir con tiento para evitar confusiones.

## **2.- La División de Poderes.**

El tema de la división de poderes es de suyo complejo; siendo muy bastas sus implicaciones, ocupémonos de un aspecto fundamental: el control del poder que ejercen los órganos de gobierno del Estado. Sin duda, una de las razones principales que inspiraron la teoría clásica de la división de poderes fue ésa: la de acotar el poder público sin destruirlo ni desnaturalizarlo. La teoría nace pues, como una respuesta al poder absoluto de los reyes y como una necesidad de establecer garantías que protegieran a los particulares, a los gobernados, de la arbitrariedad del poder público: *"Este principio se ha constituido en la base fundamental de los Estados modernos"*.

La teoría clásica de la división de poderes consagra, como todos sabemos, la noción de que el ejercicio del poder público no debe fragmentarse pues no sólo sería contrario a su naturaleza, sino que pondría en situación de riesgo el sistema en su conjunto pues perdería eficacia; de ahí la necesidad de diseñar e implementar un sistema según el cual el poder público se divida para su ejercicio en tres funciones, a saber: legislativa, ejecutiva y judicial; aquellas que el estado realiza principalmente desde el momento en que crea el orden jurídico, ejecuta tareas para la satisfacción de necesidades colectivas y resuelve las controversias que surgen con motivo de la convivencia; encomendándole cada una de estas atribuciones a un órgano del Estado distinto, con lo cual se conforman los "tres poderes".

Hace ya muchos años que esta tesis está superada y se admite que no existe una división rígida y absoluta; sino mecanismos de colaboración y coordinación entre los diversos órganos que facilitan la actividad estatal en su conjunto. Inclusive, esta realidad es la que nos obliga a examinar el quehacer del Estado desde los puntos de vista formal y material, donde el contenido del acto jurídico en sí mismo y la naturaleza de los fenómenos que provoca son determinantes para diferenciar un acto legislativo de uno administrativo, por ejemplo, sin atender a su origen. Por lo que atañe a la naturaleza misma del acto y el respeto al Estado democrático de derecho, ésta no es sino retórica; como dice el Maestro Gabino Fraga: *"Ya hemos*

*dicho antes que en los regímenes constitucionales modernos no hay coincidencia entre la división de poderes y la división de funciones; que en la legislación positiva, a cada Poder no corresponde una sola categoría de actos de naturaleza homogénea".<sup>1</sup>*

No obstante, conforme pasa el tiempo, resulta que estas previsiones de organización interna de los estados no son suficientes para garantizar el adecuado acotamiento del ejercicio del poder público ni, tampoco, para impedir el abuso; de ahí que sea necesario el "replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes".

Un paso en la evolución de este concepto, es la creación de los conocidos como "órganos autónomos" y que en nuestro medio han trascendido con la denominación de "órganos constitucionales autónomos"; al menos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 61, señala: *"El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán 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".*

Empero también es cierto que la Constitución general de la República no hace una referencia específica a este tipo de organismos, sólo los describe en diversas partes de su articulado, dotándolos de objetivos y atribuciones diversas, de los que destaca, en todos los casos, su autonomía respecto del resto de los poderes públicos: "La CNDH viene a sumarse a organismos como el Banco de México y el

Instituto Federal Electoral, cuya autonomía hace necesario replantear en nuestro país toda la teoría de la división de poderes".

Recordemos brevemente el contenido de los artículos relativos de la Carta fundamental; aunque es preciso desde ahora señalar que si bien no existe una denominación expresa, sí hay coincidencias en cuanto a ubicar en el texto constitucional a determinadas entidades de manufactura más o menos novedosa (o cuando menos sus características y atribuciones más recientes) que comparten ciertos atributos útiles para precisar su naturaleza; y estos son el IFE, la CNDH y el Banco de México: "los Órganos Autónomos que tienen relevancia como son: el Instituto Federal Electoral (artículo 41 constitucional); el Banco de México (artículo 28 Constitucional) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos junto con el Ministerio Público Federal (artículo 102 constitucional)".

En este tenor, el artículo 28 de nuestra Ley fundamental, que instituye el Banco de México, determina a este respecto que: "*El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento*".

A su vez, en tratándose de la materia electoral, el artículo 41, en su fracción III, determina: "*La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley. [. . .] 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.....*".

Asimismo, el artículo 102 inciso B, en tratándose de la materia de derechos humanos determina: *"El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios"*.

Por otro lado, aunque de manera incipiente, la doctrina nacional se ha ido ocupando de este tópico: *"Se entiende por organismos constitucionales autónomos aquellos que -de manera fundamental e inmediata- se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado"*.<sup>2</sup> Jaime Cárdenas Gracia los define como aquellos órganos *"inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado"*.<sup>3</sup>

Es de destacar que ya el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Senadores, al crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sienta interesantes bases para legislar *a posteriori* sobre la materia: *"Es un acierto la configuración de la CNDH con el carácter de organismo autónomo constitucional para asegurarle su independencia de cualquiera de los poderes públicos pero también de partidos políticos o de otros grupos o factores de poder"*.

Más aún, en la exposición de motivos del dictamen respectivo, dicha Cámara expresamente emplea el término de "órgano constitucional autónomo": *"Lo más relevante de la Reforma al artículo 102-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la encontramos en la exposición de motivos de la Cámara de Senadores, al considerar al Ombudsman mexicano como un auténtico "Órgano Constitucional Autónomo"*.

Aunque como ya vimos, ajena a nuestra tradición constitucional, la existencia, naturaleza jurídica y significación de los organismos constitucionales autónomos data de tiempo atrás en otras latitudes: *"Su función en Europa ha sido primordialmente controlar o equilibrar los poderes tradicionales"*. Y esta función de control que ejercen los organismos de este tipo es reconocida y destacada por

analistas diversos: *"La novedad de la investigación radica en la pertinencia de señalar que diseñando nuevas estructuras político-constitucionales del Estado, a través de un nuevo diseño constitucional, sugiriendo la creación de órganos autónomos que controlen el Poder Público, es posible equilibrar mejor los órganos del gobierno y por ende el Poder, bajo la premisa de que el Poder es el único que puede detener al Poder y que la organización del Poder se encuentra en una Constitución".*

Refiriéndose al caso de España, las características de este tipo de órganos, según García Pelayo, son las siguientes:<sup>4</sup>

- 1.- Inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- 2.- Esencialidad, pues son necesarios para el Estado constitucional de derecho;
- 3.- La dirección política, toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones;
- 4.- La paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación; y,
- 5.- Autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

Aspectos con los que estamos de acuerdo, empero a los que María del Pilar Hernández<sup>5</sup> agrega los siguientes:

Autonomía o independencia, no exclusivamente formal, sino también financiera.

Integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares. Este principio debe entenderse como la necesidad de que los titulares de los órganos constitucionales autónomos, preferentemente,

deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas iguales o superiores a las dos terceras partes del Congreso o Asamblea.

Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos de carácter técnico y nunca político.

Inmunidades. Aspecto íntimamente ligado a las garantías judiciales; los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades.

Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.

Transparencia. Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales, pueden ser consultados por cualquier ciudadano.

Intangibilidad. Serán órganos permanentes, o bien, en caso de modificación, se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional más reforzado que el procedimiento de reforma constitucional ordinario.

Sin perjuicio de considerar cada una de estas características en su propia dimensión, nos habremos de detener en la autonomía, como una de las principales por todas sus implicaciones. Destacados tratadistas mexicanos no dudan en afirmar que: "*Hoy en día el poder de la Federación se divide para su ejercicio en diversas ramas: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y organismos constitucionales autónomos, lo que no significa que entre ellos no deba existir coordinación, auxilio y colaboración*".<sup>6</sup>

El de "autonomía" es pues, un concepto que es preciso examinar con detenimiento para estar en posibilidades de determinar su alcance y significación en tratándose de ciertos órganos públicos; no tiene sentido aquí abundar sobre el alcance específico del vocablo por más que sí tenga relevancia para nuestra materia pues dentro del régimen federal las entidades federativas están dotadas de dicha facultad. Pero decíamos, sin pretender agotar el sentido último de la expresión, es necesario revisarla porque paulatinamente ha cobrado significados nuevos y así, como lo veremos en párrafos posteriores, se habla de autonomía

"política", "financiera", "administrativa" o "de gestión". Esta noción de autonomía de gestión, en el contexto de la evolución de la teoría de división de poderes, implica que los órganos constitucionales autónomos, se hallen en una situación sui generis, respecto de los poderes tradicionales puesto que "no hay [?] subordinación de uno hacia el otro sino una plena autonomía de gestión, es decir, técnica; sus órganos actúan con la más amplia libertad dentro de los marcos indicados por la Constitución y la ley". En este sentido, el Dr. Jorge Carpizo MacGregor, en su breve estudio "La Reforma Constitucional de 1999 a los Organismos Protectores de los Derechos Humanos", afirma refiriéndose a la Comisión Nacional de Derechos Humanos: *"El actual artículo constitucional configura a la CNDH con una autonomía que hace imposible encuadrarla dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales ya que es independiente de cualquiera de ellos". 7*

Y respecto de esta autonomía, tenemos que la misma se manifiesta en múltiples formas: Autonomía política, financiera, jurídica y administrativa, sin que éstas sean expresiones susceptibles de interpretarse a la ligera. La primera, entraña la posibilidad de que el órgano pueda ejercer su función de manera independiente; independiente del resto de los poderes, por supuesto. Especialmente del Poder Ejecutivo. Según la Real Academia Española "independencia" significa libertad o autonomía, en el sentido de ausencia de subordinación.

La autonomía financiera se refiere a la capacidad de disponer de su patrimonio con entera libertad; por su parte la autonomía jurídica alude a la autodeterminación por medio de la expedición de reglamentos y otro tipo de normas que sin estar elevados al rango de leyes desde el punto de vista formal, se caracterizan por ser actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas generales aplicables al propio órgano, por medio de las cuales regula su propio quehacer y el alcance y contenido de sus actos; desarrollando las atribuciones que la Ley (ahora sí desde el punto de vista formal y materialmente legislativo) le reconoce.

Por último, la autonomía administrativa atañe a la capacidad para determinar la organización interna del ente de que se trate; su organigrama, distribución de facultades, modos de interacción, etc.

II.- Antes de proseguir, es preciso en este punto hacer un breve alto y una temprana advertencia; esta Iniciativa no pretende coartar la independencia ni la autonomía de los organismos constitucionales autónomos; en todo momento, el suscrito está plenamente consciente de que la primera implica una ausencia de vínculo jerárquico con cualquier autoridad o poder público; y la segunda, la autonomía, entraña -como el texto constitucional expresamente lo refiere en tratándose de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por ejemplo- "autonomía de gestión y presupuestaria"; es decir, la Iniciativa se inscribe dentro de aquellas corrientes que reconocen a estos organismos la facultad de autogobierno y la plena capacidad para decidir el alcance y contenido de sus actos de acuerdo a las normas que rigen su quehacer; así como la falta de injerencia de cualquier órgano de la administración pública o de los poderes Legislativo o Judicial en dicho proceso.

Por otro lado, no obstante la dificultad para precisarlo que ya anotábamos, desde ahora es pertinente indicar que el vocablo "autonomía" no se usa en sus sentido restringido de facultad para autodeterminarse a plenitud mediante la expedición de leyes; circunstancia que por lo demás es jurídicamente imposible en nuestro medio pues ésta es una facultad exclusiva del poder legislativo -federal o local-. Pero decíamos, sin pretender agotar el sentido último de la expresión, es necesario examinarla ya que poco a poco pareciera que abarca novedosos significados; ya destacábamos cómo se habla en nuestro medio de autonomía "política", "financiera", "administrativa" o "de gestión". Verbigracia, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales determina, en su artículo 11, que: "*Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control*

*establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública*". Y es obvio que esta alusión a la autonomía de las entidades paraestatales no puede referirse a esa libertad e independencia a las que hacíamos mención líneas atrás; de donde deriva que la autonomía de la que deben gozar los organismos constitucionales autónomos es la autonomía política, jurídica, financiera y administrativa, conforme a los lineamientos que han quedado esbozados previamente.

III.- Por lo que hace a la propuesta de reforma específica, tenemos las siguientes consideraciones:

1.- Destaca en principio que la Iniciativa se ciñe a un esquema similar al de la Constitución colombiana de 1991, artículo 113, que señala que *"el poder público se divide para su ejercicio en tres ramas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, pero que además existen los órganos constitucionales autónomos e independientes que señala la Constitución, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado"*. Es decir, se propone en principio la reforma de los artículos 49 y 116 para establecer que las funciones que la Constitución no conceda expresamente en favor de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, serán ejercidas por los órganos constitucionales autónomos establecidos por la propia Constitución.

Y esta expresión es rica en significados según se muestra a continuación:

a).- Aludir a las "funciones del Estado", tiene la intención de englobar en dicha expresión nociones diversas; en principio que el Estado realiza su labor merced a las distintas funciones que el orden jurídico le reconoce; en lo que seguimos muy de cerca al Maestro Gabino Fraga quien distingue entre "atribuciones del Estado" y "funciones" del mismos. La atribución del Estado entraña el contenido de la actividad que desarrolla; es lo que el Estado puede o debe de hacer. En cambio, el concepto de "función del Estado" es cómo cumple éste con su misión; la forma en que el estado desarrolla su actividad. Es decir, la función es la forma del ejercicio de una atribución. Lo anterior es valioso pues a un mismo cometido, combatir la

delincuencia por ejemplo, pueden concurrir diversas funciones: la legislativa, que expide el ordenamiento respectivo; la administrativa, encargada de la actividad material del Estado consistente en investigar e integrar la averiguación respectiva; y la judicial, que resuelve el conflicto jurídico que surge con motivo de la actividad anterior.

Con lo cual queremos decir que la expresión "funciones que la Constitución no conceda expresamente en favor de los poderes..." tiene por objeto reconocer dos cosas: que el universo de las "funciones del Estado" no se agota exclusivamente en los tres poderes del Estado tradicionales y que estas funciones pueden serle otorgadas a una entidad pública distinta y ajena a la órbita de actuación de aquéllos.

En este punto es útil recordar que la expresión "funciones" se emplea no sólo como aquella actividad que desarrolla un órgano específico; sino también la que lleva a cabo el Estado propiamente dicho. Así es en el caso del artículo 28, por ejemplo, cuando dice: "*No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; ?*"; o el artículo 41, fracción III, al prever que la "*organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral*"; y también el artículo 89 que dentro de la órbita competencial que asigna al Presidente de la República, en la fracción XII alude a las funciones del Poder Judicial, y constriñe al primero a otorgarle "*los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones*".

**b).-** La mención a las funciones "*que la Constitución no conceda expresamente en favor de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ?*", aluden al hecho incuestionable de que los órganos del poder público en México actúan, en términos generales, sujetos a la órbita de actuación que la Constitución o la Ley expresamente les confieren; máxime en el ámbito federal en donde el artículo 124

es muy enfático al señalar que "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*".

c).- La mención de las funciones ejercidas "por los órganos constitucionales autónomos establecidos por la propia Constitución", alude a una necesidad inexcusable: la creación de estos organismos del Estado deberá ser, indefectiblemente, resultado de la actividad de reforma a nuestra Ley Címera. Es decir, la elevada responsabilidad de ejercer en exclusiva una función del Estado, sólo puede ser consecuencia de una modificación al orden normativo de mayor jerarquía y significación: el constitucional.

Además de lo anterior, es preciso que la Constitución de manera expresa establezca qué función del Estado le será asignada a qué órgano; ello, porque en la incipiente doctrina, suelen confundirse los órganos constitucionales autónomos, propiamente dichos, con otros entes que gozan de autonomía funcional, tales como las universidades públicas, la entidad de fiscalización superior de la Federación, e incluso, los estados y municipios. Así, no bastará con que el órgano de que se trate cuente con cierta autonomía, sino que además, así deberá reputarse por la propia Constitución y la Ley reglamentaria respectiva.

2.- En el artículo 28 se reforma su sexto párrafo para que simplemente diga que el Estado tendrá un **órgano constitucional autónomo denominado Banco de México, el que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración**"; el resto del artículo continúa idéntico. Con lo anterior, pretende establecerse sin lugar a dudas la naturaleza jurídica de este órgano; y ser consecuente con el mandato contenido en el artículo 49 que exige que la creación de los organismos constitucionales autónomos obedezca a una mención expresa que así lo indique, contenida en la propia Constitución.

3.- La modificación del artículo 41 en su fracción III, es en idéntico sentido que la anterior; con la salvedad de que aquí se sustituyen dos palabras; donde dice: "La

organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral,?"; deberá decir: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un **órgano constitucional** autónomo denominado Instituto Federal Electoral,?". Es decir, se cambia la expresión "organismos público", por el de "órgano constitucional".

4.- El contenido y alcances de la modificación propuesta en el artículo 49 ya quedó detallada en párrafos anteriores; bastando agregar únicamente que la creación de órganos constitucionales autónomos no se limita a que sean creados por la Constitución, sino que deberá expedirse forzosamente la ley respectiva; la que se ocupará de reglamentar los diversos aspectos relacionados con la integración, organización, funcionamiento y demás circunstancias propias de tales entes.

5.- En el artículo 93 se propone la reforma de sus dos últimos párrafos para añadir la mención a los organismos constitucionales autónomos en el supuesto de que las cámaras podrán citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales, de las empresas de participación estatal mayoritaria; y otro tanto ocurre en tratándose de la integración de comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria u organismos autónomos.

En este supuesto, como queda dicho en el apartado segundo de este escrito, no se pretende influir o romper con los principios de independencia y autonomía que rigen la actividad de dichos órganos; sino solamente garantizar que el desarrollo de su función se ciña a las normas legales que les rigen y al cometido que la propia Constitución y la Ley les asignan, por un lado; y por otro, a para que ellos mismos, sean sujetos de medios de control respecto de su actuación.

6.- En el caso del artículo 102, se modifica su apartado B, en su párrafo cuarto, para sustituir la expresión "*organismo que establezca el Congreso?*", por esta otra: "**órgano constitucional autónomo** que establezca el Congreso?"; como se ve, la pretensión es idéntica que los supuestos relativos a los artículos 28 y 41 en tratándose del Banco de México y el IFE.

7.- Por último, al artículo 116 se le adiciona una última fracción VIII, para que las entidades federativas que determinen, de conformidad con sus propias constituciones, la creación de estos organismos, lo hagan ciñéndose en la medida de lo posible, a las consideraciones precedentes por lo que hace a la asignación de ciertas funciones estatales a entes distintos de los poderes locales; sin que se hallen consideraciones o motivaciones diversas a las manifestadas en tratándose de la Federación, para sustentar una decisión de ese tipo, por lo que lo ya expuesto para el IFE, la CNDH, etc., es aplicable también a este caso.

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 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 en materia de regulación de los organismos constitucionales autónomos; lo anterior, conforme al siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Único.-** Se reforman los artículos 28, en su párrafo sexto; el 41, en su fracción III; el 49, en su primer párrafo; el 93, en sus párrafos segundo y tercero; el 102, en su apartado B, cuarto párrafo; y se adiciona, con una fracción VIII, el artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 28.- .....

El Estado tendrá un **órgano constitucional autónomo denominado Banco de México**, el que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

.....

Artículo 41.- .....

III.- La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un **órgano constitucional** 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.

.....

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. **Las funciones que esta Constitución no conceda expresamente en favor suyo, serán ejercidas por los órganos constitucionales autónomos establecidos por esta Constitución, en los términos de la ley respectiva.**

.....

Artículo 93.- .....

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales, de las empresas de participación estatal mayoritaria **u órganos constitucionales autónomos**, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de **los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria u órganos constitucionales autónomos**. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Artículo 102.- .....

B.- .....

El **órgano constitucional autónomo** que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

.....

Artículo 116.- .....

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

.....

**VIII.- Las funciones que las constituciones de los estados no concedan expresamente en favor de los poderes estatales, serán ejercidas por los órganos constitucionales autónomos establecidos por las mismas.**

## **TRANSITORIO**

**Artículo Primero.-** El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

**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 tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Palacio Legislativo, México, DF, septiembre de 2004.

**Notas:**

1 Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México. 1996. Pág 53.

2 María del Pilar Hernández. "Autonomía de los órganos electorales". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Revista: Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. México. Pág. 81.

3Citado por Raymundo Gil Rendón. "La Reingeniería Constitucional". Revista "E Juripolis Revista Electrónica". México. Pág. 19.

4 Manuel García Pelayo. "El status del Tribunal Constitucional". Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, núm. 1, 1981. Págs. 13 y 14. Citado por Raymundo Gil Rendón. "La Reingeniería Constitucional". Revista "E Juripolis Revista Electrónica". México. Pág. 19.

5 "Autonomía de los órganos electorales". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Revista: Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. México. Pág. 83.

6 Jorge Carpizo MacGregor. "La Reforma Constitucional de 1999 a los Organismos Protectores de los Derechos Humanos". Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Julio-Diciembre. México. 2000. Pág. 34.

7 Jorge Carpizo MacGregor. *Op. cit.* Pág. 34.

Dip. José Antonio Pablo de la Vega Asmitia (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1532-I,  
miércoles 29 de septiembre de 2004.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 20, APARTADO B DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA  
AMPLIAR LOS DERECHOS PROCESALES A FAVOR DE LOS OFENDIDOS,  
OFENDIDAS Y VÍCTIMAS DEL DELITO, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO  
ALEJO LÓPEZ NÚÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Pablo Alejo López Núñez, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura 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 y por los artículos 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presentamos la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 20, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objetivo ampliar los derechos procesales a favor de los ofendidos y ofendidas y víctimas del delito. bajo la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El trato inhumano al que durante mucho tiempo fueron sometidos quienes eran acusados de la comisión de un delito, especialmente los que eran privados de su libertad, ha ocasionado la quizá exagerada protección legal de la cual actualmente gozan. En contraposición, las víctimas del delito han sido legalmente olvidadas, el sufrimiento que es padecido por ellas se suma a la falta de atención y trato arbitrario al que son expuestas por los servidores públicos encargados de la persecución de quienes cometen dichas conductas delictivas, lo cual además a provocado que dichas víctimas hayan perdido la confianza en instituciones tales como el Ministerio Público ocasionando temor a denunciar los delitos.

Para Acción Nacional la dignidad de la persona humana es parte fundamental para el establecimiento de un auténtico estado de derecho, enarbolado en el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona humana y gestor del bien común.

Si bien la prevención del delito y la protección integral de las víctimas y ofendidos de este es prioridad para Acción Nacional, lo debe ser además de todos aquellos que habitamos este país: ciudadanos, legisladores, jueces y servidores públicos.

La plataforma legislativa 2003 - 2006 del Partido Acción Nacional, plasma dentro de sus objetivos lograr la tutela de los de los derechos procesales a favor de la o el ofendido, de modo que estos no queden sujetos a la arbitrariedad de los agentes del Ministerio Público, asegurando además, el trato digno y justo a las víctimas y ofendidos. Durante la LVII legislatura impulsó, a través de sus legisladores, que se modificara el contenido del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta reforma logró que quedaran establecidos los derechos de las víctimas del delito, creando para ello un apartado B en el cual se especifican tales prerrogativas, sin que esto implique de forma alguna el menoscabo de las garantías del inculpado.

Asimismo el 16 de diciembre del 2003 la Diputada Patricia Garduño Morales presento la iniciativa de decreto que crea la Ley General de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos por el Delito, a fin de especificar y dotar de contenido al artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, complementado así, la defensa jurídica de las víctimas y ofendidos del delito.

Las garantías del presunto inculpado deben prevalecer independientemente de la gravedad del delito o de la identidad de quien lo comete, sin embargo, no resulta justo que en el afán de sobreproteger los derechos fundamentales del presunto infractor, se violenten los derechos mínimos de los ofendidos y víctimas del delito.

Por ello la transformación legal, institucional y política a favor de la víctima, iniciada recientemente con la creación del Apartado B del Artículo 20 de nuestra Carta Magna, exige la creación de un marco jurídico protector de los derechos de las víctimas y ofendidos del delito que genere confianza en que las instituciones del Estado en su ámbito de competencia respetarán los derechos de los afectados.

Es un hecho que cuando se comete un delito toda la comunidad sufre sus consecuencias, sin embargo lo es también que dentro de esa comunidad, quien fue víctima de ese delito sufre mucho mas que el resto.

Por consecuencia sería lógico, coherente y justo que el estado y la ley, al reaccionar ante la comisión de un ilícito, otorguen un trato "diferenciado" aquel que sufre "en forma diferencial" sus efectos.

Lamentablemente ello no suele ocurrir, y la víctima no recibe esa respuesta sino que, por el contrario, el procedimiento que se desencadena le causa nuevos, serios y evitables agravios. Este fenómeno es el conocido como la "revictimización", pues el que sufre por el delito vuelve a sufrir con el tramite legal que se pone en marcha para investigarlo y juzgarlo.

De por si el tener que atestiguar significa una gran carga pública ya que como víctima que normalmente conoce detalles del hecho investigado, esta se convierte en un sujeto de prueba muy valioso, por lo tanto se le exige que preste su relato una y otra vez ante la policía o ante el tribunal, que reconozca personas u objetos, que participe en careos, todo en aras de descubrir "la verdad" y poder sancionar al culpable, haciendo revivir a la victima la angustiosa y desagradable experiencia padecida.

A esas desagradables experiencias se suma la perdida de tiempo que exigen las declaraciones a las que, si se pretende iniciar una averiguación, deben someterse las víctimas, dicho tiempo muchas veces excede el realmente necesario, pues "las

demoras" causa del burocratismo excesivo, vuelven a perjudicar a aquel que ya se vio dañado por el hecho que se esta investigando.

Ahora bien, a esa misma persona, a la que tanto se le pide como aporte al interés colectivo de administrar justicia, es a la que muchas veces se le niega información sobre el estado de la causa invocando que ella "no es parte" y a quien nuestra legislación procedimental, le impide constituirse en parte querellante, limitándose su eventual actuación a pretender obtener una reparación del año.

En varias ocasiones, la víctima llega sentir que el Estado la abandona, por la situación en la que coloca el delito padecido, necesita de un apoyo y atención especial y no encuentra ninguna entidad oficial predispuesta para acogerla, comprenderla y ayudarla en forma integral, a ello se suma que el sistema penal da la mayor importancia a el imputado y a la pena que se le debe aplicar a este, postergando, casi insensiblemente, la búsqueda oficiosa de la reparación del daño, objetivo que hay que priorizar respetando las garantías constitucionales.

Es importante no confundir la figura de la victima con la del ofendido, pues se entiende por la primera, cualquier sujeto que padezca un daño como consecuencia de una conducta ilícita, mientras que el segundo es el sujeto pasivo del delito y por lo tanto, el titular del bien jurídico protegido.

Debemos entender por víctimas y ofendidos del delito no solamente a aquellos que han padecido directamente los daños y el sufrimiento de esta figura jurídica, sino además a sus familias e incluso aquellos que conviven con estos dentro del mismo entorno social.

La tutela de los derechos de estos debe ser prioritario para la administración y la procuración de justicia, si embargo debe existir una corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.

En cuanto a los tratadistas, varios de ellos han tocado el tema de la víctima por ejemplo Ferri proponía diversas reformas al procedimiento penal para la

reparación del daño, así mismo afirmaba en sus lecciones en la Universidad de Nápoles "La víctima del crimen ha sido olvidada, aunque esa víctima produce una simpatía filantrópica mayor de la que provoca el criminal que ha producido el daño".

Por todo lo anteriormente expuesto, la presente propuesta se basa en los siguiente objetivos:

1.- Debe reconocérsele a la víctima la posibilidad de participar en el procedimiento como parte actora, no solo si pretende una reparación del daño, sino también si busca que se condene al culpable a una justa pena.

Este tema conocido técnicamente como del "querellante conjunto", ha generado muchas discusiones entre los especialistas y legisladores y si bien es el Estado quien debe tener la facultad de la impartición de la justicia, no puede menos que permitirse al ofendido por el delito que participe activamente en el juicio.

Esta actuación en el procedimiento debe ser subordinada al accionar del Ministerio Público, verdadero representante de la sociedad y en el juicio originado por la comisión y consecuente denuncia el delito.

2.- En el supuesto de que el interesado no quiera una participación como la referida, es ineludible permitirle estar enterado al detalle de las actuaciones que se han desencadenado a raíz del hecho sufrido y debe ser notificado expresamente de la sentencia que se dicte como acto respetable y responsable del estado frente a él.

3.- Asimismo se considera, debe existir un organismo publico predispuerto que le permita a la víctima recibir, de inmediato, una asistencia integral en lo jurídico, en lo psicológico, e incluso en lo material, aporte que excede la reparación puntual del daño por parte del causante y que colabora a que esta se obtenga.

Esta institución oficial es donde debe acudir quien es víctima de un delito para recibir asesoramiento y apoyo, y luego, con ese respaldo institucional, acceder a la justicia.

Desarrollar estas ideas básicas excede la finalidad de esta líneas, cuyo objetivo es exhibir un aspecto del sistema penal y procesal penal que tenemos, postulando posibles soluciones a los problemas.

Imaginar un sistema penal y de enjuiciamiento penal, olvidándose de la víctima, es marginar una vez mas a aquel con quien la sociedad esta en deuda, pues así como se sostiene que el delito nos afecta a todos, colaborar con quien sufrió particularmente sus consecuencias es también responsabilidad de todos.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito Diputado Federal, Pablo Alejo López Núñez integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, someto a consideración de esta Honorable asamblea la presente:

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 20 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objetivo ampliar los derechos procesales a favor de los ofendidos y ofendidas y víctimas del delito.

**Artículo Único.-** Se reforma el artículo 20 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 20.-**

En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías: ...

**B. De la víctima o del ofendido:**

**I.-** Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite ser informado **por escrito** del desarrollo del procedimiento penal, **así como de la sentencia que se dicte.**

**II.-** Constituirse **si así lo desea, como parte en el proceso y en caso de delitos que requieren querrela ser considerado como sujeto procesal así como participar en todas las diligencias que lleve a cabo el órgano jurisdiccional.**

**En su caso** coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

**III.-** Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia **así como contar con la información sobre la disponibilidad de estos servicios. Además deberá recibir el tratamiento médico necesario para la recuperación de su salud física y mental.**

**IV.-** .Que se le repare el daño...

**Para los efectos de esta fracción se garantizará la reparación del daño en los términos que determinen las leyes.**

**V.-** ...

**VI.-** A contar con mecanismos alternativos para la resolución de controversias y la reparación del daño.

**VII.-** Interponer los recursos que estime procedentes contra las resoluciones.

**VIII.-** Solicitar y obtener las medidas y providencias necesarias para su seguridad y auxilio, así como la de sus familiares, dependientes y testigos de cargo; de su domicilio y posesiones cuando estas se vean amenazadas

por el o los probables responsables o sus cómplices, por haber sido objeto de actos de intimidación o represalias.

IX.- En caso de no ser imprescindible para el esclarecimiento del caso, podrá renunciar al careo con el presunto responsable, optando en este caso por que lo realice su defensor, o por el careo supletorio.

X.- A no declarar si los elementos de prueba son suficientes para demostrar la configuración del delito y la presunta responsabilidad del sujeto activo del mismo.

XI.- Desde el inicio de la averiguación tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado. Si no puede nombrar defensor, se le designará un defensor de oficio.

También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera;

XII. A no ser presionada, intimidada u obligada a ser explorada.

XIII. Al anonimato sobre su victimización ante los medios de comunicación, a fin de proteger su intimidad.

## **Transitorio**

**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 29 días del mes de abril dos mil cuatro.

Dip. Pablo Alejo López Núñez (rúbrica)



Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1532-I,  
miércoles 29 de septiembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 51 Y 56 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y CREA LA LEY  
REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 51 Y 56 CONSTITUCIONALES EN  
MATERIA DE REPRESENTATIVIDAD, A CARGO DEL DIPUTADO HUGO  
RODRÍGUEZ DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta H. LIX Legislatura, con base 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, pone a esta Asamblea a consideración la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que propone la reforma y adición de los artículos 51 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y definir, en el primero, el concepto "Representante de la Nación" y en el segundo, incluir el término "Representante de la Federación", crear la "Ley Reglamentaria de los artículos 51 y 56 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de representatividad" y determinar las funciones que como "Representante de la Nación o "Representante de la Federación" deberán tener diputados y senadores al Congreso de la Unión que en ejercicio de la representación que las adiciones a los artículos 51 y 56 mencionados estén en condiciones de llevar a cabo, acorde a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

**Primero.-** El Constituyente de Querétaro señaló en el artículo 51 de nuestra Carta Magna que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión estaría compuesta por "**representantes de la nación**", mientras que por lo que a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión ve, no señaló que éstos serían "**representantes de la federación**", carácter que la practica política y jurídica le ha

otorgado a los senadores en funciones, ya que son electos precisamente por Estado, representando así a un Estado de la Federación.

**Segundo.-** Sin embargo, en estos tiempos en que la democracia mexicana ha madurado de tal forma que el traspaso de poderes puede hacerse de partido a partido sin que existan rebeliones que interrumpen la observancia de la Constitución Federal, así como tener un Congreso de la Unión en que en ninguna de las dos Cámaras ningún partido tiene mayoría absoluta y es posible tener una paz social y entendimientos entre los integrantes del Congreso entre sí mismos, así como entre éste y el Ejecutivo Federal, con lógicos desacuerdos derivados de los principios partidistas, ideas propias de una persona o grupo de personas que representan a un partido y a una corriente aún dentro de ese partido, situación que al ser puesta en vigor la Constitución de Querétaro era prácticamente imposible tan solo de pensar que llegaría a ocurrir y aún menos de llevarse a cabo.

**Tercero.-** Luego, como toda ley que funciona apegada a una sociedad viva y que por ende día a día modifica, alterna, substituye, suple o elimina valores antiguos y otorga nuevos principios basados en las circunstancias que vive esa sociedad, la Constitución Federal también renueva y ha modificado, reformado, adicionado y derogado artículos cuyas actualizaciones son necesarias para llevar a cabo una democracia madura y una gobernabilidad estable.

**Cuarto.-** El quitar poderes legales y políticos que antes un diputado o senador contaba, o el mismo "Supremo Poder Presidencial" con que contaba el Ejecutivo Federal, tal vez necesarias en aquella época por las circunstancias que atravesaba la sociedad mexicana, pero inaceptables en ésta, es una de esas modificaciones que la Carta Magna ha podido adelantar y que será necesario seguir pugnando por las limitaciones necesarias que nuestra comunidad exija conforme el desarrollo social, democrático, educativo y económico lo requieran.

**Quinto.-** En ese sentido, vemos que nuestra Carta Magna, en el artículo 102, apartado "A", párrafo cuarto, otorga al Procurador General de la República el

carácter de parte en todos los asuntos en que la Federación tuviese interés, de donde se le ha otorgado a este funcionario federal el carácter de "*abogado de la nación*".

Sin embargo, ese carácter que le da la opción de presentar o contestar una demanda en beneficio de los intereses de la nación solo y únicamente se encuentra a disposición del Procurador General de la República y de ningún otro funcionario o grupo de servidores públicos o representantes populares.

Así es. De encontrarse una falla en algún hecho o grupo de hechos donde el Procurador General de la República deba de presentar una demanda a favor de los intereses de la nación, solo y únicamente a criterio jurídico de éste, o político conforme a intereses de éste o de su jefe político que lo es el Presidente de la República se podrá llevar a cabo. La Constitución Federal actualmente lo único que señala como representantes de la nación es en su artículo 51, pero no hay ley alguna que defina cuales son las funciones y limitaciones de estos representantes de la nación y mucho menos de los senadores como representantes de la federación en el diverso 56 constitucional.

**Sexto.-** Esto nos lleva a una limitante que solo a criterio del juez o autoridad que reciba una petición legislativa, puede dar entrada o rechazar, ya que el carácter de representantes de la nación o representantes de la federación no ha quedado ni definido ni mucho menos limitado y es evidente que los intereses de la nación no pueden estar a criterio de una sola persona, por mucho que sea su conocimiento jurídico, político o legislativo.

**Séptimo.-** Por ello, presento en esta Iniciativa la propuesta de que se incluya en el artículo 56 de la Constitución Federal el concepto de "representantes de la federación" a los senadores y tanto en el artículo 51 como en el 56 de nuestra Máxima Ley, que las funciones que como representantes de la Nación tendrán los diputados y senadores serán las que se definan en la "*Ley Reglamentaria de los*

*artículos 51 y 56 de esta Constitución en materia de representatividad",* cuya propuesta también incluyo en esta Iniciativa.

**Octavo.-** No es por demás señalar que el hecho que sea un diputado priísta quien haga estas propuestas, no puede dar por resultado que, al igual que en el Congreso de Jalisco, uno de los diputados de otro partido considere que porque en aquella época se aprobaron estas facultades, hoy no se pueden llegar a dar esas facultades a esta misma Cámara o a la Colegisladora. Precisamente por ello la sociedad ha marcado los límites en los poderes de un diputado, senador o del Presidente de la República que antes no existían, porque se han dado con el voto priísta, voto sin el cual, ninguna modificación a la Constitución Federal es posible ni en esta Cámara, ni en la Colegisladora, ni en los Congresos Estatales.

**Noveno.-** Por ello, se propone en la "*Ley Reglamentaria de los artículos 51 y 56 de la Constitución Federal en materia de representatividad*" que la acción que permita la materia del caso puede ser iniciada y continuada hasta el final de cualquier instancia por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión siempre y cuando se cuenta con las mayoría simple de sus integrantes, lo cual hace que esta limitante, de alcanzar esta cantidad de votos pro de legisladores, esto es, de contar con esa mayoría simple de integrantes se pueda contar con la posibilidad de presentar, contestar o reclamar personalización en cualquier demanda a favor o en contra de la Federación y contar con personería en asuntos donde la Federación sea parte, sin modificar el artículo 102, apartado "A", párrafo cuarto, de nuestra Ley Suprema, dejando tanto al Procurador General de la República como a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión que reúnan, independientemente una de otra, de cuando menos la mayoría simple de votos a favor, la facultad el presentar esa demanda en pro de los intereses nacionales.

**Décimo.-** Además, en este proyecto de "*Ley Reglamentaria de los artículos 51 y 56 de la Constitución Federal en materia de representatividad*", se toman las consideraciones que en lo general se toman en otras leyes federales de cualquier materia, como lo es la forma de acreditar ser legislador (diputado o senador), la

forma de nombrar a un representante común y cómo se nombra o deja de tener ese carácter, y el principio general de derecho que nos indica que *"a falta de disposición expresa en la ley que se trata, se deberá estar a las prevenciones de fondo y proceso que la materia principal indica"* y sobre todo, partiendo del principio general de derecho que nos indica que *"para el gobernado todo lo no prohibido está permitido mientras que para el gobernante todo lo no permitido está prohibido"*, se indican las facultades y limitantes del representante común dentro del caso en el cual cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión en la cual se reunieron cuando menos la mayoría simple de votos para presentar la demanda y/o respuesta de mérito, facultades y limitantes que pretenden ser claras y no dar al representante común la posibilidad de actuar ante la autoridad o autoridades que ven el caso de que se trata como un "Supremo Poder de la Cámara", sino como un representante con facultades limitativas y no enunciativas, estableciéndose las formas en que el carácter de representante común puede ser retirado por la Cámara de origen o por otras situaciones comunes como puede ser por el fallecimiento del legislador señalado como representante común, por su renuncia, etcétera, así como la posibilidad que al terminar el proceso legislativo del representante común nombrado por la Cámara saliente el asunto continúe, lo cual es lo más común, éste sea nombrado coadyuvante y la forma de llegar a ello, dado que se considera que el representante común saliente es el más enterado o, en términos del argot jurídico, es el más "empapado" del caso y es innecesario que se pierdan todos esos conocimientos del caso.

**Úndécimo.-** No es por demás señalar que por tratarse de una propuesta de ley de procedimiento, de aprobarse, no se aplicaría el concepto de "irretroactividad" contra demandas ya presentadas antes de ser aprobada, dado el criterio de la Suprema Corte de la Unión que se basa en las siguientes jurisprudencias, de aplicación obligatoria para todo tipo de autoridades en el país:

**RETROACTIVIDAD INEXISTENTE EN MATERIA PROCESAL.** Las leyes del procedimiento no pueden producir efectos retroactivos, dado que los actos de esa naturaleza, se rigen por las disposiciones vigentes en la época en que tuvieron verificativo, por tanto, si los artículos transitorios del decreto que contiene reformas

a una ley procesal, no precisan la manera de aplicarla a los asuntos que se encuentran en trámite, deberá atenderse al estado en que se encuentre cada expediente en particular y así determinar si es jurídicamente posible la aplicación de las reformas, atendiendo específicamente a la verificación de los actos de procedimiento, ya que solo pueden aplicarse esas reformas a los actos procesales que se verifiquen a partir de la vigencia de las mismas, pues los emitidos necesariamente debieron observar las disposiciones legales vigentes en la fecha de su emisión sin poder acatar por lógica, las reformas que a esa época no cobraban aplicabilidad. De no ser así se cometería el error de exigir, en base a las reformas, que los actos procesales cumplieran con los requisitos que no les eran impuestos por la ley anteriormente vigente.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito. Tomo 72, diciembre de 1993, tesis XVI.1º J/15, página 89.

Amparo directo 159/91. Javier Valdovinos Baca. 3 de septiembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Morales Ibarra. Secretario: Oscar Mauricio Maycott Morales.

Amparo directo 120/92. Víctor Manuel Ureña Rangel. 16 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Morales Ibarra. Secretario: Serafin Rodríguez Cárdenas.

Amparo directo 296/92. Marco Antonio García Parra. 6 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Morales Ibarra. Secretaria: Angélica María Veloz Durán.

Amparo directo 448/92. Filiberto Almanza Ávila. 26 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretario: José Guillermo Zárate Granados.

Amparo directo 358/93. Nicolás Aguilar Montoya. 19 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: J. Jesús Luis Lerma Macías.

**RETROACTIVIDAD. LAS LEYES PROCESALES NO PUEDEN PRODUCIR LA.** Es sabido que tratándose de procedimientos por estar éstos bien constituidos por actos sucesivos, es decir, por no ser actos que se desarrollan en un solo momento, se van rigiendo por las disposiciones vigentes en la época en que tienen verificativo, y por esto, las leyes de procedimiento no pueden producir efectos retroactivos.

Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Tomo IX-Marzo, tesis V.2° J/28, página 111.

Amparo directo 276/91. Manuel Orozco García. 13 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabor González Ruiz. Secretario: Rafael Aguilar Hernández.

Amparo directo 242/91. Raymundo Coronado López. 21 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: José Rafael Coronado Duarte.

Amparo directo 432/91. Francisco Murillo Cisneros. 4 de diciembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabor González Ruiz. Secretario: Rafael Aguilar Hernández.

Amparo directo 467/91. Eduardo Córdova Gálvez. 15 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Ad n Gilberto Villarreal Castro. Secretaria: Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado.

Amparo en revisión 243/91. Oscar Lencioni Ramonetti. 22 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabor González Ruiz. Secretario: Rafael Aguilar Hernández.

NOTA: Jurisprudencia publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 51, página 58.

**RETROACTIVIDAD. TRATANDOSE DE LEYES PROCESALES, RESULTA INAPLICABLE LA.** Conforme a una interpretación clara de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 14 constitucional, los beneficios que se establecen en una ley, deben aplicarse aún en forma retroactiva; sin embargo, tratándose de disposiciones procesales constituidas por actos que no tienen desarrollo en un solo momento; que se rigen por normas vigentes en la época de su aplicación y las cuales otorgan la posibilidad jurídica y facultan al gobernado para participar en cada una de las etapas del procedimiento judicial, no puede existir retroactividad; ya que, si antes de que se realice una fase el legislador modifica la tramitación, ampliando un término, suprimiendo un recurso o modificando la valoración de las pruebas, tales facultades no se actualizan, no se ven afectadas, y por ello, no se priva a las partes de alguna facultad con la que ya contaban ni tampoco se les puede reconocer respecto de las que no tenían al momento de efectuarse los actos procesales.

Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito. Tomo IX-Febrero, tomo IX-Febrero, tesis XII. 2° J/3, página 101.

Amparo directo 244/91. Nicolás Padilla Pérez. 22 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Arturo Lazalde Montoya. Secretario: Juan Martín Ramírez Ibarra.

Amparo directo 216/91. Manuel Noriega Sanz. 22 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Reza Saldaña. Secretario: Samuel Eduardo Corona Leurette.

Amparo directo 206/91. Dalia Mata Moreno. 29 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Humberto Trujillo Altamirano. Secretario: Guillermo Flores Hernández.

Amparo directo 234/91. Bernabé Rivera Morales. 5 de septiembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Arturo Lazalde Montoya. Secretario: Francisco Martínez Hernández.

Amparo directo 329/91. Ramón Lugo Pérez y otro. 7 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Arturo Lazalde Montoya. Secretario: Juan Martín Ramírez Ibarra.

NOTA: Jurisprudencia publicada también en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 50, página 75.

**DERECHOS PROCESALES ADQUIRIDOS. CONCEPTO DE, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY.** Las partes de un juicio no adquieren el derecho a que se apliquen las normas procesales vigentes al momento del inicio de su tramitación durante todo su curso, toda vez que como el procedimiento judicial se compone de diversas etapas y de una serie de actos sucesivos, es inconcuso que los derechos adjetivos que concede la ley procesal sólo se van adquiriendo o concretando a medida que se actualizan los supuestos normativos correspondientes, en el desarrollo de la secuela procesal, y con antelación sólo deben reputarse como expectativas de derecho o situaciones jurídicas abstractas; de modo que una nueva ley de esta naturaleza entra en vigor de inmediato en los procedimientos en trámite, tocante a todos los actos ulteriores, respecto de los cuales no se haya dado esa actualización de los supuestos normativos; traduciéndose en un derecho adquirido específico o en una situación jurídica concreta para las partes en el caso.

Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Cuarto Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito. Tomo VII-Febrero, tesis 1.4° C, página 103.

Amparo directo. 3674/88. Adela Ondarza Ramírez. 30 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Silvia Ayala Esquihua.

Amparo directo. 1229/89. Bonifacio Belmont. 20 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: Ricardo Romero Vázquez.

Amparo directo. 3419/89. Victoria Eugenia Letona Ávila. 13 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Silvia Ayala Esquihua.

Amparo directo. 3224/89. Cachara, S. A. de C. V. 21 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Luis Arellano Hobelsberger.

Amparo directo. 559/90. José Antonio Orozco Melgoza. 15 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Villegas Vázquez. Secretario: Alejandro Villa Gómez Gordillo.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 38 Febrero de 1991, página 37.

**Duodécimo.-** Así, de ser aprobada esta Iniciativa, se continuaría limitando los poderes del Ejecutivo y se estarían limitando, por naturaleza propia, las facultades que se pretende puedan tener cualquiera de las Cámaras del Legislativo con las limitantes antes señaladas y que al analizar la ley reglamentaria que se propone, se verían ampliadas a las señaladas en esta exposición de motivos.

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 propone la reforma y adición de los artículos 51 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de definir, en el primero, el concepto de "representante de la nación" y en el segundo, de incluir y definir el término de "representantes de la federación", así como la creación de una "Ley Reglamentaria de los artículos 51 y 56 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de representatividad" con el propósito de determinar las funciones que como "representante de la nación" o "representante de la federación" deberán tener los diputados y senadores al Congreso de la Unión que en ejercicio de la representación que las adiciones a los artículo 51 y 56 antes mencionados estén en condiciones de llevar a cabo.

**Artículo Primero.-** Se reforman y adicionan los artículos 51 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de definir, en el primero, el concepto de "representante de la Nación" y en el segundo, de incluir el término de "Representantes de la Federación" y definir su concepto, para quedar como sigue:

**Artículo 51.-** La Cámara de Diputados se compondrá de Representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. **Las funciones que como Representantes de la Nación tendrán los diputados serán las que se definan en la Ley Reglamentaria de los artículos 51 y 56 de esta Constitución en materia de representatividad.**

Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

**Artículo 56.-** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores **compuesta de representantes de la Federación**, 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 de dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que

encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Las funciones que como representantes de la Federación tendrán los senadores serán las que se definan en la Ley Reglamentaria de los artículos 51 y 56 de esta Constitución en materia de representatividad.

...

...

**Artículo Segundo.-** Se crea la "*Ley Reglamentaria de los artículos 51 y 56 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de representatividad*" con el propósito de determinar las funciones que como "Representante de la Nación" o "Representante de la Federación" deberán tener diputados y senadores al Congreso de la Unión con relación a la condición de "representante" que como tal lo señalan dichos artículos constitucionales, para quedar como sigue:

## LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 51 Y 56 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE REPRESENTATIVIDAD

### CAPITULO

I

#### PRINCIPIOS GENERALES

**Art. 1.-** La presente Ley es de observancia general en toda la República y rige las funciones que como "Representantes de la Nación" y como "Representantes de la Federación" señalan los artículos 51 y 56 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos a los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

**Art. 2.-** Se considera como "Representante de la Nación" a quienes habiendo contendido en las elecciones señaladas en la Sección I del Capítulo II del Título

Tercero de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos relativa a los Diputados al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, hayan obtenido la mayoría de votos o hayan sido señalados, conforme lo indica el artículo 54 de la misma Constitución Federal, como diputado y declarado como tal conforme lo señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

**Art. 3.-** Se considera como "Representante de la Federación" a quienes habiendo contendido en las elecciones señaladas en la Sección I del Capítulo II del Título Tercero de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos relativa a Senadores al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, hayan obtenido la mayoría de votos o hayan sido señalados, conforme lo indica el artículo 56 de la misma Constitución Federal, como senador y declarado como tal conforme lo señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

**Art. 4.-** La representatividad que como Diputado o Senador ejerzan, es un servicio de carácter obligatorio que deben prestar estos funcionarios de elección popular a la Nación y a la Federación, respectivamente.

**Art. 5.-** La representatividad se acredita con la constancia respectiva de las fórmulas de candidatos y que sea emitida conforme lo marca el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Art. 6.-** A fin de tener todas las funciones ya sea como Representante de la Nación o Representante de la Federación, cualquiera de las dos cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, podrá presentar la acción o contestar la demanda que permita la materia del caso por cuando menos la mayoría simple de sus integrantes.

**Art. 7.-** En todos los casos en que se acredite la votación señalada por el artículo que antecede, se deberá designar un representante común que elegirán por mayoría simple de entre los mismos representantes.

Si no se hace la designación, la autoridad que conozca del asunto prevendrá desde el primer auto para que designen tal representante dentro del término de tres días hábiles; y si no lo hicieren, designará con tal carácter a cualquiera de los representantes.

Así mismo, deberán designar un domicilio con sede en la localidad de la autoridad que conozca del asunto a fin de realizar las notificaciones a los representantes y si no lo hicieren, se designara como tal, los estrados del juzgado, tribunal ú oficina de la autoridad que conozca del asunto.

**Art. 8.-** A falta de disposición expresa en esta ley, se estará a las prevenciones de la normas de fondo y procesal de la materia en que se realice la acción que permita la materia del caso.

Las copias simples o certificadas que se soliciten por parte del representante común nombrado conforme lo señala el artículo anterior, no causarán contribución alguna y será obligación de cualquier autoridad el de expedirlas con toda oportunidad, pudiendo la autoridad que conozca del caso de requerir a los omisos; pero si no obstante el requerimiento no se otorgan en tiempo, consignará el caso al ministerio público de la federación a la autoridad omisa por desacato a su mandato.

## **CAPÍTULO II DE LAS FUNCIONES DE LOS REPRESENTANTES DE LA NACIÓN O REPRESENTANTES DE LA FEDERACIÓN:**

**Art. 9.-** El Representante de la Nación o Representante de la Federación tiene toda clase de facultades administrativas, judiciales o de gestión sin más limitación que la que señala el siguiente artículo.

**Art. 10.-** El Representante de la Nación o de la Federación no tiene facultades de dominio, ni ejecutivas, pero sí los que el artículo siguiente indica.

**Art. 11.-** Una vez presentada la acción que la materia en que se presenta el caso por cuando menos la mayoría simple de los integrantes de cualquiera de las dos cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, quien sea designado como representante común conforme lo señala el artículo 7 de esta ley, tendrá las siguientes facultades:

I.- Iniciar cualquier acción en cualquier materia que corresponda para la defensa de los intereses de la Nación o de la Federación y desistirse de las que interponga;

II.- Contestar reconvencciones que se entablen en contra de los intereses de la Nación o de la Federación;

III.- Oponer excepciones dilatorias y perentorias;

IV.- Rendir toda clase de pruebas que la materia le permita;

V.- Impugnar las pruebas presentadas por la contraria;

VI.- Interponer los recursos que procedan;

VII.- Alegar en las audiencias, así como solicitar su suspensión o diferimiento;

VIII.- Pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad o sobreseimiento por inactividad procesal;

IX.- Reconocer por medio de peritos firmas y documentos y reargüir de falsos los que se presenten por la contraria,

XI.- Ver protestar a los peritos de la contraria, repreguntarlos y tacharlos;

XII.- Articular y absolver posiciones;

XIII.- Recusar jueces y tribunales de cualquier instancia;

XIV.- Notificarse y oír autos, sentencias interlocutorias y definitivas, consentir de las favorables y apelar o pedir revocación por contrario imperio;

- XV.- Interponer Juicio de Amparo y desistirse de los que interponga;
- XVI.- Pedir aclaración de sentencias;
- XVII.- Ejecutar, embargar y representar a la Nación o a la Federación en los embargos que a su favor o en su contra se decreten;
  
- XVIII.- Pedir el remate de los bienes embargados;
- XIX.- Nombrar peritos y recusar a los de la contraria;
- XX.- Asistir a almonedas;
  
- XXI.- Negociar a favor de la Nación o la Federación la instancia;
- XXII.- Someter la petición a la decisión de jueces, magistrados, tribunales, árbitros y arbitradores;
- XXIII.- Gestionar el otorgamiento de garantías;
  
- XXIV.- Nombrar representantes en los términos del procedimiento de la materia;
- XXV.- Nombrar apoderados legales especiales para el caso que se trata; y
  
- XXVI.- Promover todos los recursos judiciales o extrajudiciales que favorezcan los derechos e intereses de la Nación o de la Federación, realizando cualquier acto o acción necesaria que corresponda para su defensa.

**Art. 12.-** Una vez que le sea otorgado el carácter de representante común, ese carácter le será reconocido durante todo el procedimiento que se realice con relación al asunto que se trata, incluso por otras autoridades siempre y cuando el asunto nuevo tenga relación con el primero.

La representación común solo podrá ser desconocida por la votación de cuando menos las dos terceras parte de la misma Cámara que le dio ese carácter o de terminar la gestión legislativa del representante común; en este caso, la nueva legislatura deberá nombrar un nuevo representante común con la votación de cuando menos la mayoría simple de la misma Cámara de origen.

La nueva Cámara de origen tendrá la facultad de nombrar con mayoría simple de sus integrantes como coadyuvante del nuevo representante común al mismo legislador cuyas funciones como tal hayan concluido, siempre y cuando éste así lo solicite y sea aprobado por mayoría simple de los legisladores que le dieron el cargo al nuevo representante común, pero todos sus escritos deberán contar con la firma aprobatoria del nuevo representante común.

**Art. 13.-** El carácter de representante común se perderá:

I.- Por fallecimiento o renuncia expresa del legislador designado;

II.- Cuando se acredite que el legislador recibió beneficios económicos por sí o por tercera persona, dándose vista al ministerio público y proceder, de oficio, contra el legislador que se benefició;

III.- Cuando por cualquier motivo de carácter doloso el legislador pierda ese carácter o deje de estar en funciones por petición de licencia; y

IV.- Cuando, habiendo transcurrido un año sin haber cumplido con la obligación señalada en el artículo 14 de esta ley, el representante común no haya cumplido con la obligación de otorgar los informes señaladas en ese numeral.

V.- Cuando se acredite que el representante común designado viola lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 de esta ley.

En estos casos, la cámara de origen deberá nombrar un nuevo representante común y en caso de omisión, se estará, en lo que proceda, a lo dispuesto por el artículo 7 de esta ley.

**Art. 14.-** El representante común tiene la obligación de dar, por escrito, un informe trimestral del estado que guarda el caso planteado y sus derivados a todos los legisladores que le dieron ese carácter.

**Art. 15.-** La función de representante común no le da derecho al legislador que le sea asignado ese carácter de percibir ningún ingreso extra de la dieta que marca el presupuesto.

**Art. 16.-** No pueden ser designados como representante común del asunto que se gestione a favor de la Nación o de la Federación, el legislador que tenga interés personal, familiar o negocios debidamente acreditado, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge, pariente consanguíneo hasta el cuarto grado por afinidad o civil, para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, para socios o sociedades en la que el legislador forme, haya formado parte o durante el procedimiento donde ejerza como tal, constituya parte de esa sociedad.

No se considerarán como tales este tipo de intereses o relaciones las que por razón de su función legislativa y política existan.

**Art. 17.-** Para que el representante común pueda presentar el desistimiento o negociación de cualquier materia y durante el transcurso del procedimiento, deberá contar con la aprobación de, cuando menos, la mayoría simple de la Cámara que le dio el carácter de representante común.

## **TRANSITORIOS**

### **(A LA LEY REGLAMENTARIA)**

**ÚNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación".

### **TRANSITORIOS (A LA INICIATIVA)**

**ÚNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación".

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, en la fecha de su presentación.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1595, jueves 30 de septiembre de 2004

QUE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO AL ARTÍCULO 125 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL MARTES 28 DE SEPTIEMBRE DE 2004

Manuel Velasco Coello, Jorge Antonio Kahwagi Macari, Luis Antonio González Roldán, Alejandro Agundis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazón, Leonardo Álvarez Romo, Jacqueline Argüelles Guzmán, María Ávila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Fernández Ávila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, 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 XXI, 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, solicitan que 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 con proyecto de decreto.

### **Exposición de Motivos**

El servidor público en México es un funcionario del Estado, designado por disposición y mandato de la ley para ocupar grados superiores de la estructura

orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.

El artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves de esa Norma Fundamental y de las leyes federales, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por su parte, el artículo 109, primer párrafo, de la Carta Magna dispone que corresponde a los Congresos locales y al Congreso de la Unión expedir las leyes conducentes a sancionar a quienes, teniendo el carácter de servidores públicos, incurran en responsabilidad, siendo procedente el juicio político, según lo establecido en la fracción I del propio numeral, respecto de los sujetos enumerados en el artículo 110, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La interpretación conjunta de los aludidos preceptos induce a las Legislaturas estatales y las Cámaras de Diputados y de Senadores a emitir las normas reguladoras para la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, para el caso de comisión de conductas de esa índole por los mencionados funcionarios.

Los delitos de los funcionarios al servicio del Estado son los delitos que son cometidos por las personas que la ley denomina *servidores públicos* y que, en particular, comprende a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a cualesquiera otras personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Además, se comprende igualmente a los gobernadores de los estados, a los diputados de las Legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales.

El Congreso de la Unión debe fortalecer la capacidad de sistema político para desarrollar equilibrios estables entre las funciones que pudiera desarrollar un individuo que se ha desarrollado en su vida profesional en los ámbitos comercial, económico, cultural, político, etcétera, que permitan a su vez conducir con relativa armonía los asuntos públicos.

Con la reforma que se propone, más que una forma de castigar o de limitar la libertad de cualquier servidor público a realizar un trabajo, es una legitimidad de poder público y del ejercicio del mismo.

Por todo lo anterior, sometemos a la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa de

### **Decreto**

Se adiciona un segundo párrafo al artículo 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo Único.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 125. ...**

Ningún servidor público podrá realizar trabajo alguno en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o

hayan formado parte, que por su condición de servidor publico se pudiera facilitar cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de licencia, permiso, dictamen o cualquier otro acto ejecutivo, judicial, legislativo o administrativo.

### **Transitorio**

**Único.** Este 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 28 de septiembre de 2004.

**Diputados:** Manuel Velasco Coello, coordinador; Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica), Luis Antonio González Roldán (rúbrica), vicecoordinadores; Alejandro Agundis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazón (rúbrica), Leonardo Álvarez Romo (rúbrica), Jacqueline Argüelles Guzmán, María Ávila Serna, Fernando Espino Arévalo (rúbrica), Maximino Fernández Ávila (rúbrica), Félix Adrián Fuentes Villalobos, 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 la Comisión de Puntos Constitucionales. Septiembre 28 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1595, jueves 30 de septiembre de 2004

QUE REFORMA EL PARRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ARTÍCULOS 1, 4 Y 6 DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CUAUHTÉMOC OCHOA FERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL MIÉRCOLES 29 DE SEPTIEMBRE DE 2004

Manuel Velasco Coello, Jorge Antonio Kahwagi Macari, Luis Antonio González Roldán, Alejandro Agundis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazón, Leonardo Álvarez Romo, Jacqueline Argüelles Guzmán, María Ávila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Fernández Ávila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, 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 el artículo 71, fracción II, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y los correlativos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurrimos a solicitar que se turne a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la presente iniciativa con proyecto decreto.

### **Exposición de Motivos**

La seguridad pública tiene como objetivo, prevenir y evitar los peligros que amenazan a la comunidad social y a los particulares. La tranquilidad y el orden social son indispensables para el progreso y el bienestar de cualquier país.

La preservación de la seguridad pública es una función de los órganos de gobierno que se ejerce en los tres niveles, del Estado Mexicano: Federal, estatal y

municipal. El poder de policía es una función pública que se ejercita a nombre del Estado, de las entidades federativas o del municipio.

Cuando una fábrica, un comercio o un taller viven acosados por la delincuencia, se ponen en riesgo fuentes de sustento para las familias de los trabajadores y oportunidades de fortalecer la economía. La sociedad vive atemorizada por hechos como éstos, que se repiten todos los días y que han llegado a convertirse en noticias de primera plana de los diarios, y en las notas más importantes de los programas informativos de la radio y de la televisión.

Por otra parte, la impunidad es uno de los males más terribles que sufre la sociedad mexicana. Los Agentes del Ministerio Público realizan las investigaciones deficientemente y los jueces se encuentran en muchos de los casos con que las leyes no son suficientes para retener a los criminales o para aplicarles castigos acordes con los delitos que cometen. El resultado de las investigaciones deficientes y las disposiciones insuficientes es la impunidad, que socava el orden jurídico y el estado de derecho.

Los criminales deben ser puestos a resguardo, en primer, lugar para proteger a la sociedad y para que paguen los delitos cometidos con penas acordes con los mismos. Tradicionalmente la investigación y persecución de los delitos ha correspondido a la Institución del Ministerio Público, pero la criminalidad a rebasado a las Instituciones, ya que actúan de manera organizada bajo las reglas de orden y subordinación, por lo tanto es facultad investigatoria de la Representación Social, se debe ampliar a otras autoridades para lograr una mayor combate a la delincuencia. Con ello se generan dos situaciones: primera el Ministerio Público, dejaría de tener el monopolio de investigación y segundo, al tener esa facultad las policías preventivas se daría un combate frontal al delito.

El Ministerio Público surge como instrumento para la persecución del delito ante los tribunales, en calidad de agente del interés social. De ahí que se le denomine "representante social".

Las sociedades aspiran a una adecuada impartición de justicia a través de instituciones especiales dedicadas a la solución de conflictos. En el caso de conductas delictuosas, se busca que la persecución del responsable esté a cargo de personas ajenas a la infracción, es decir, de especialistas que actúen en representación de todos aquellos que en forma directa o indirecta resultan lesionados.

A tal efecto se instituye el Ministerio Público, conquista del Derecho moderno. Al asumir el Estado la acción penal, establece los órganos facultados para ejercerla: Objeto de severas críticas y de encontradas opiniones, el Ministerio Público se ha instaurado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándosele como una Institución independiente. Su misión implícita es la de velar por el estricto cumplimiento de la ley, depositaria de los más sagrados intereses de la sociedad.

En una etapa anterior, el Estado optó por delegar en el juez la labor persecutoria de los delitos, lo que concentraba dos funciones (juez y parte) en un solo órgano. Ello generó un tipo de proceso inquisitorio que ha tendido a desaparecer. Lo ha desplazado la creación de un "órgano público encargado de la acusación ante el poder jurisdiccional.

Es un hecho que el Ministerio Público responde actualmente a un imperativo social. Su funcionamiento como organismo especializado resulta imprescindible para la buena administración de la justicia. A su importancia natural se agregan la de la equidad y la de la más elemental conveniencia, esto es: la separación radical de las atribuciones del solicitante, por un lado; y las de quien debe resolver la procedencia de dicha solicitud, por otro. De quien acusa; y de quien falla. Así se evita la parcialidad en el ejercicio de la jurisdicción.

La importancia y trascendencia de las funciones actuales de esta institución son esenciales para la vida de la sociedad, toda vez que comprende la dirección, la defensa o ambas de los intereses de la sociedad y también los derechos individuales.

La figura del Ministerio Público ha variado a lo largo de la historia de nuestro país y por lo mismo se le han otorgado y quitado facultades de investigación de la criminalidad, pero su función no ha cambiado su naturaleza, consistente precisamente en la investigación y persecución del delito, por ejemplo en el Código de Procedimientos Penales de 1880, la Representación Social para investigar el delito contaba con, los inspectores de cuartel, los comisarios e inspectores de policía, los jueces auxiliares o de campo, los comandantes de fuerzas de seguridad rural, y los prefectos y subprefectos políticos. Todos ellos podían desempeñar funciones investigatorias solamente en el caso de emergencia, estando ausente el Juez de lo Criminal. Estas funciones las podían desempeñar levantando de inmediato las actas de descripción e inventario. Tenían instrucciones de transmitir las sin demora alguna al Juez quien podía ordenar, si así lo consideraba conveniente, que el contenido de las actas se repitiese en su presencia.

En México, la seguridad pública es un asunto que involucra a todos los sectores de la sociedad el camino a recorrer es largo y difícil. Sin embargo es imperante la necesidad de redimensionar el papel de las instituciones competentes en esa materia, esto puede constituirse en el factor clave para hacer más eficiente la estrategia estatal que logre inhibir el problema, para lo cual se debe tratar de incidir en los orígenes mismos de los vicios y las inercias que en los ámbitos público y privado hoy existen, y que generan la imposibilidad de atacar frontalmente el ambiente de inseguridad que tanto daño hacen al país.

En este sentido, una de las estrategias medulares que se proponen es la profesionalización de los servidores públicos sujeta a controles permanentes e irrestrictos, como medio idóneo para superar de raíz los desvíos en el servicio. Otro de los medios más eficaces para abatir el problema de la inseguridad pública, es la generación de políticas permanentes que involucren a la ciudadanía, particularmente en las acciones preventivas. En virtud de esa garantía del goce y ejercicio de los derechos de cada individuo y de cada grupo, por lo tanto es una

visión de tarea conjunta, lo que también puede llevarnos a resultados satisfactorios.

Con la presente iniciativa se pretende que la Policía Preventiva, en sus tres niveles de gobierno, tenga la facultad de investigación de los delitos (no sólo de prevención), por que no debemos soslayar que la política criminal, nos conduce a combatir y abatir la criminalidad, utilizando para ello mecanismos mas integrales como la prevención, persecución, investigación, aplicación de las penas y ejecución de las mismas y readaptación del reo.

Por ello, los tres poderes de gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), deben cada uno de manera coordinada y ordenada dentro de su esfera de acción, pugnar para que el delito y la delincuencia no sigan tomando de rehén al ciudadano, generando un clima de inseguridad y en cambio darle al gobernado la seguridad que tanto anhela para él y para su familia. Por su parte la función del legislativo va encaminada a crear leyes que tengan ese fin, de aquí nace la propuesta del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

El crimen organizado ha rebasado substancialmente a las instituciones, específicamente a los encargados de la seguridad pública, posiblemente por diversos factores; mejor armamento, corrupción policiaca, personas que trabajan de delincuentes y en sus "ratos libres", son policías, falta de capacitación en el personal, falta de coordinación de los cuerpos de seguridad, ausencia de programas de seguridad, etcétera.

Los reclamos de la sociedad son claros y no deben quedar en el olvido, justo para su bienestar y tranquilidad es de aprobarse la presente iniciativa para que los cuerpos de seguridad pública se organicen, no sólo para prevenir, sino para investigar la red de mafias delincuenciales y con ello abatir el fenómeno delictivo.

Por ello sometemos a la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa de

**Decreto por el que se reforma el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Federal de la República y se reforman el párrafo segundo del artículo 1, y la fracción uno de los artículos 4 y 6 de la Ley de la Policía Federal Preventiva**

**Artículo Primero.** Se reforma el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución de la República, para quedar como sigue:

#### **Artículo 21**

Del párrafo primero al cuarto párrafo (quedan igual)

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 consistirá en la prevención e investigación de los delitos sin menoscabo de lo que señala el párrafo segundo de este artículo y se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

...

**Artículo Segundo.** Se reforman el párrafo segundo del artículo 1, y la fracción uno de los artículos 4 y 6 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, para quedar en los siguientes términos:

#### **Artículo 1. ...**

**La Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir *e investigar la* comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley.**

#### **Artículo 4**

La Policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

**I. Prevenir e investigar la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;**

Fracciones II. a XV. (quedan igual)

## **Artículo 6**

Son facultades y obligaciones del Comisionado de la Policía Federal Preventiva:

**I. Proponer al Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación, la adopción de políticas que ayuden a la prevención e investigación de la incidencia delictiva en el país;**

Fracciones II. a VII. (quedan igual)

## **Transitorios**

**Artículo Primero.** Las Legislaturas de los estados de la República y del Distrito Federal adecuarán sus leyes al presente decreto.

**Artículo Segundo.** 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 29 días del mes de septiembre de 2004.

**Diputados:** Manuel Velasco Coello, coordinador; Jorge Antonio Kahwagi Macari, Luis Antonio González Roldán, vicecoordinador; Alejandro Agundis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazón (rúbrica), Leonardo Álvarez Romo (rúbrica), Jacqueline Argüelles Guzmán, María Ávila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Fernández Ávila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, Jorge Legorreta Ordorica (rúbrica), Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio (rúbrica), Cuauhtémoc Ochoa Fernández (rúbrica), Javier Orozco Gómez (rúbrica), Raúl Piña Horta (rúbrica).

(Turnada a la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Seguridad Pública. Septiembre 29 de 2004.)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1595, jueves 30 de septiembre de 2004

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOEL PADILLA PEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DEL MIÉRCOLES 29 DE SEPTIEMBRE DE 2004

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 de adiciones a los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció en el artículo 115, párrafo primero, de su texto original, el Municipio Libre, esta idea se da con base en la sujeción que los presidentes municipales de la época porfirista tenían respecto de los Gobernadores de los Estados. No debemos olvidar, tampoco, que los denominados "Jefes Políticos" se constituyeron en una autoridad intermedia entre los presidentes municipales y los gobernadores.

Aunado a lo anterior, la idea del Constituyente de 1917 al acuñar el concepto, fue que los Municipios fueran libres, en razón de la autosuficiencia financiera que tuvieran para satisfacer plenamente su función de gobierno.

No es sino hasta la reforma constitucional de 1983, en la que se establecen en la fracción III el mínimo de servicios públicos que los municipios están obligados a prestar, entre ellos, en el inciso b) el servicio de alumbrado público, y en la fracción IV, que forma parte de la misma reforma se establecen las fuentes exclusivas de ingresos municipales, entre ellos, el impuesto predial.

No obstante, el señalamiento de servicios públicos y de fuentes exclusivas de ingresos a favor de los municipios previstas en la Constitución General de la República, es necesario reconocer que gran parte de los 2451 municipios que hay en el país no viven ni con mucho en la autonomía financiera que la Constitución General de la República establece.

Los ingresos propios son exiguos respecto de las participaciones federales que reciben y no obstante esa pobreza financiera los ayuntamientos tienen que prestar servicios públicos.

En razón de lo anterior, los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo consideramos que es imprescindible seguir avanzando en el fortalecimiento de los ingresos propios de los municipios.

En 1999 se reformó la fracción IV del artículo 115, en esta reforma a propuesta del grupo parlamentario del Partido del Trabajo en la LVII Legislatura se aprobó que los organismos descentralizados pagaran impuesto predial a los municipios, pero, reiteramos es necesario avanzar más en la búsqueda de la autosuficiencia financiera de los municipios.

Por eso en esta reforma proponemos que así como los Municipios tienen la obligación de prestar servicios públicos, tengan expresa facultad para cobrar los derechos correspondientes.

Al respecto, la doctrina define a los derechos como una contraprestación en dinero que se paga por los servicios que proporciona la administración activa.

En el caso particular de la presente iniciativa tenemos que los Municipios deben prestar el servicio de alumbrado público, consecuentemente a esta obligación se debe tener la facultad de cobrar el derecho correspondiente previsto por la Legislatura de cada entidad federativa en la correspondiente Ley de Ingresos Municipales o como se denomine al ordenamiento legal que establece las fuentes de ingreso que los municipios pueden cobrar en un ejercicio fiscal.

Sin embargo, diversos particulares han solicitado y obtenido el amparo y protección de la justicia federal bajo el argumento de los juzgadores de amparo de que las Legislaturas de los Estados invaden una facultad exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), por lo que sí el problema es de falta de competencia legal de las Legislaturas de los Estados para establecer dicho derecho, entonces proponemos que se adicione dicho inciso a) para establecer como causa de excepción a la facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, el que los municipios puedan cobrar el derecho de alumbrado público con base en el porcentaje que fijen las Legislaturas locales sobre el consumo de energía eléctrica que hagan los usuarios.

Con esta disposición legal estamos ciertos que los 2451 Municipios del país verán fortalecida su hacienda con ingresos propios lo que les permitirá ejercer de mejor forma su función de gobierno.

**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 la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto de adiciones a los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.** Se adiciona la parte final al inciso a) numeral 5° de la fracción XXIX del Artículo 73 y se adiciona la parte final al inciso c) de la fracción IV del Artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a XXVIII. ...

XXIX. Para establecer contribuciones:

1°. a 4°. ...

5°. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica. **Siendo la causa de excepción el cobro que realicen los municipios por concepto de derechos de alumbrado público, con base en el porcentaje que establezcan las Legislaturas locales de los estados sobre el consumo de energía eléctrica que hagan los usuarios, el cual nunca será superior al 10% del importe por pagar que aparezca en el recibo correspondiente.**

b) a g) ...

...

XXIX-B. a XXIX-M. ...

XXX. ...

**Artículo 115. ...**

I. a III. ...

IV. ...

a) a b) ...

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Que incluyen todos los que se disponen en la fracción III, incisos a) a j), de este artículo, particularmente el derecho por alumbrado público.

...

...

...

...

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.** Las Cámaras del Congreso de la Unión, una vez que entre en vigor la presente reforma, tendrán la obligación en un plazo no mayor de 150 días naturales de adecuar las leyes secundarias para que el cobro por derecho de alumbrado público fijado a favor de los municipios pueda ser efectivamente cobrado por estos últimos.

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

**Por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo**

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

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo. Septiembre 29 de 2004.)

**Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1598, martes 5 de  
octubre de 2004**

**DEL CONGRESO DE QUERÉTARO, QUE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO  
AL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS**

Santiago de Querétaro, Qro., a 14 de septiembre de 2004.

**Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera**

**Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**

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 7 de septiembre 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 135 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. Jorge Arturo Lomelí Noriega (rúbrica)

Presidente

Dip. Felipe Valdez Licea (rúbrica)

Segundo Secretario

**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, 40 y 41, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, y**

### **Considerando**

1° Que si bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pudiera ser considerada como rígida en un sentido teórico, al exigir para su reforma una serie de requisitos cuya factibilidad política cada vez es más difícil de lograr; en los hechos, nuestra Constitución ha requerido de importantes modificaciones, e incluso la visión de una reforma del Estado está presionando más cambios constitucionales en el futuro.

2° Que el proceso establecido en el artículo 135 constitucional es muy claro, para modificar o adicionar la Constitución se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, apruebe las reformas, para luego establecer el requisito de la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los estados.

Sin embargo, dicho precepto no establece un plazo máximo en el cual deberán de aprobarse o rechazarse dichas adiciones o reformas por parte de los Poderes Legislativos de las entidades, lo cual es conveniente para generar certidumbre en los tiempos de importantes iniciativas en materia constitucional.

3° Que algunas Constituciones locales, entre ellas la del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, establecen un procedimiento de reforma similar, en el que se requiere la aprobación de dos terceras partes de los miembros de la Legislatura, confirmada por el voto favorable de las dos terceras partes de los ayuntamientos, estableciendo un plazo de treinta días contados a partir de la notificación respectiva, para que dichos ayuntamientos se expresen a favor o en contra de la iniciativa aprobada por el Congreso local, entendiéndose que en caso de no recibirse respuesta en

ningún sentido, se tendrá por aprobada la misma en cuanto a ese ayuntamiento, es decir, que opera la afirmativa ficta.

4° Que en meses recientes, el Congreso de la Unión ha aprobado importantes reformas que tienen que ver, entre otros temas, con los derechos de los migrantes, las facultades del propio Congreso de la Unión, la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones y el adelanto en los tiempos para presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.

5° Que en este sentido, sucede que la confirmación o rechazo por parte de las Legislaturas locales, se da de una manera lenta y sin que exista sanción alguna por no hacer en un tiempo prudente la más importante labor que tiene un diputado: legislar.

6° Es por lo anterior que se estima la conveniencia de establecer un plazo cierto para que queden aprobadas o rechazadas iniciativas de la más alta trascendencia para el país.

Por lo expuesto y fundado, 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 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**

**Artículo Único.-** La Quincuagésima Cuarta Legislatura del estado de Querétaro, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remite al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para su trámite constitucional, la

**"Iniciativa de ley que adiciona un párrafo segundo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**

**Artículo Único.-** Se adiciona con un párrafo segundo el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 135.-** La presente Constitución...

Si transcurrieren más de sesenta días naturales después de que las Legislaturas locales hayan recibido la propuesta de reforma o adición para su consideración,

sin que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente reciba la aprobación o rechazo de la minuta respectiva, se entenderá que las reformas quedan aprobadas en cada caso en particular.

### **Transitorio**

**Único.-** La presente ley entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **Transitorios**

**Primero.-** Este acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por el Pleno de la LIV Legislatura del estado de Querétaro.

**Segundo.-** Aprobado el presente acuerdo, remítase por los conductos oficiales al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y al titular del Poder Ejecutivo del estado de Querétaro, para efectos de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", a fin de que la ciudadanía lo conozca.

**Tercero.-** Asimismo, remítase en copia fotostática simple a las Legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a efecto de que, si lo consideran pertinente, se adhieran a este acuerdo, comunicándolo al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Así lo tendrá entendido el ciudadano gobernador del estado y mandará se imprima y publique.

Dado en el Salón de Sesiones "Constituyentes de 1916-1917", Recinto Oficial del Poder Legislativo, a los siete días del mes de septiembre del año dos mil cuatro.

Atentamente

LIV Legislatura del Estado de Querétaro

Comisión Permanente

Dip. Jorge Arturo Lomelí Noriega (rúbrica)  
Presidente

Dip. Felipe Valdez Licea (rúbrica)  
Segundo Secretario

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1598-I, martes  
5 de octubre de 2004.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 69 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO  
ENRIQUE ESCALANTE ARCEO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

En ejercicio de las facultades que me otorga el artículo 71 constitucional, someto a la consideración de esta soberanía una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 69 y se adiciona una fracción IX al artículo 78, para modificar el formato del informe presidencial, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

El escenario político de la República y los resultados positivos que han arrojado las diversas reformas en materia electoral, han mantenido una tendencia, sin antecedente alguno, que va equilibrando paulatinamente a los Poderes de la Unión. La figura de Ejecutivo federal, el Presidente de la República, ya no es la figura central y omnipotente que conocimos en la etapa posrevolucionaria, sus poderes metaconstitucionales han ido mermando por la presión de su contrapeso: el Poder Legislativo.

El 1 de septiembre del presente año en Sesión de Congreso General, el Presidente de la República en cumplimiento al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó por escrito el cuarto informe del estado que guarda la administración pública federal, procediendo, en esta oportunidad, a pronunciar un mensaje a la nación entre apoyos y descalificaciones de los legisladores presentes, quedando de manifiesto que el formato para la presentación de este importante documento ha cumplido ya con su cometido histórico. Esta conclusión no sólo emana de los legisladores federales de todos los partidos, sino que también es sostenido por todos los actores políticos de la República, aunado a la opinión generalizada de la sociedad que reprueba los

enfrentamientos estériles que desvirtúan la esencia de que los poderes de la Unión se constituyen para beneficio de la nación.

Ahora necesitamos concebir un método que, independientemente de las críticas producto de la diversidad ideológica representada en el Congreso, arroje resultados positivos para corregir los yerros e intensificar los aciertos. Finalmente, todos los que forman parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo somos responsables de los resultados ante la ciudadanía. El escrutinio del pueblo para calificar a sus gobernantes y representantes populares es parte de un derecho inalienable fincado en la madurez de todo sistema democrático.

Por ello, es necesario convenir con las fuerzas políticas del Congreso de la Unión, un escenario propicio para la presentación del informe del Presidente de la República y un espacio para el debate y discusión de los resultados con los que da cuenta al Congreso de la Unión. El propósito es que de este ejercicio se obtengan resultados positivos que, no obstante las divergencias políticas, propongan alternativas para corregir errores y se obsequie el apoyo sostenido a los aciertos. Involucrar al Poder Legislativo en la concepción de las políticas públicas de mayor beneficio para México, es establecer un nuevo lazo basado en la responsabilidad compartida.

El debate y discusión del informe del Presidente de la República debe desarrollarse en un marco que permita el orden y señalamientos que tengan como divisa el factor cualitativo. No podemos concebir un formato que se caracterice por la esterilidad del debate y la observación individual y particularizada en temas intrascendentes; por el contrario, el análisis tiene que partir de las fracciones partidistas representadas en el Congreso de la Unión desde una visión amplia y generalizada de la que deriven opiniones y recomendaciones que establezcan rumbos claros para el desarrollo del país.

Este ejercicio sería prácticamente imposible de desarrollar en una o varias sesiones de Congreso General, y menos con la presencia del Presidente de la

República, porque los ánimos partidistas rebasarían los cánones del orden, la seriedad y el respeto. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión es una representación digna del Congreso General en la que sus integrantes podrían desempeñar mejor el trabajo de debate y análisis del Informe conjuntamente con los principales representantes de las diversas áreas de la Administración Pública Federal.

Por lo anterior se sugiere considerar la reforma del artículo 69 y la adición de una fracción IX al artículo 78, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Se reforma el artículo 69 y se adiciona una fracción IX al artículo 78, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 69.** A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso podrá asistir el **Presidente de la República, quien podrá hacer uso de la palabra para emitir un mensaje a la nación.** En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

**Artículo 78.** Durante el receso del Congreso de la Unión...

La Comisión Permanente...

#### **I. a VIII. ...**

**IX.** Recibir el informe del estado que guarda la administración pública federal que enviará por escrito el Presidente de la República el 15 de agosto de cada año. Una vez presentado el documento, el Presidente de la Comisión Permanente convocará a los Secretarios o Encargados de Despacho para llevar a cabo entre el 20 y 25 de agosto de ese mismo año,

el debate del Estado mexicano, en el que se analizará y discutirá el informe presentado por el Ejecutivo. La Comisión Permanente aprobará, en su caso, las recomendaciones que devengan del análisis y discusión del informe para ser enviadas al Presidente de la República.

El debate del Estado mexicano, el análisis y la discusión del Informe presentado por el Ejecutivo, así como las recomendaciones emitidas por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se conducirán conforme a la ley reglamentaria correspondiente.

#### **Transitorio**

**Único.** Las presentes reforma y adición entrarán en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dip. Enrique Escalante Arceo (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1598-I, martes  
5 de octubre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA  
DIPUTADA MARTHA LETICIA RIVERA CISNEROS, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, **diputada Martha Leticia Rivera Cisneros**, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional a la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 56 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de más relativos, someto a la consideración de este honorable Pleno el siguiente proyecto de reforma para **adicionar la fracción V, y se recorren las actuales del Artículo 20 Constitucional del apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

En nuestro país la defensoría de oficio tiene su origen en la Constitución de 1917, haciendo hincapié en que existían anteriores normas al respecto, lo que nos interesa es determinar el desarrollo en la práctica del Defensor de Oficio a partir y como ya lo mencionamos de la normatividad aplicada en 1917.

Históricamente se conoce como defensor del pueblo al *ombudsman* o el comisionado de derechos humanos. El Defensor promueve el respeto de esos derechos y contribuye a dotar a la sociedad de una cultura sobre la vigencia y respeto de los mismos.

La función de **promoción** descansa en la presentación de propuestas legislativas para la protección progresiva de los derechos humanos el diseño, promoción y

ejecución de políticas de difusión, capacitación y formación, dirigidas a la ciudadanía.

En la estructura orgánica del Estado, el Poder Judicial es el encargado de administrar la justicia regulada por la Constitución y demás leyes secundarias y reglamentarias. Es decir, que ante la presencia de un conflicto de intereses con relevancia jurídica, el ciudadano en ejercicio de su derecho a la "Tutela Jurisdiccional" recurre al Poder Judicial, con el objetivo que su conflicto sea resuelto eficientemente, haciendo efectivos sus derechos, para lograr la paz social con justicia. En este sentido observamos, que los efectos que despliega el derecho a la "Tutela Jurisdiccional Efectiva" en los dos primeros casos no se materializan, siguen siendo puramente declarativos, ya que **el acceso a la justicia** se ve duramente afectado ante la obligatoriedad en el pago de la fianza asignada por la autoridad correspondiente que no guardan proporción razonable con el ingreso mínimo vital de los mexicanos.

Por otro lado, **el derecho de defensa y la obtención de una resolución en un plazo razonable** muchas veces se ve afectado ante procesos largos y dispendiosos, originado, entre otros, por la sobre carga procesal y la estructura del proceso, el derecho de defensa, es vulnerado al existir ciudadanos sin las condiciones económicas para el ejercicio de una defensa de calidad, trayendo como consecuencia del atropello de su derecho a la igualdad ante la ley.

El objetivo de los **defensores de oficio** es el de defender a las víctimas del delito a partir de la vigencia del Estado de Derecho y contribuir a la estabilidad institucional del país, promoviendo el respeto a los derechos fundamentales y de sus garantías individuales a través del cumplimiento correcto de los principios que inspiran la ética y la convivencia social.

Uno de los principales objetivos de la ejecución de las atribuciones de la Defensoría de Oficio son esenciales para controlar los excesos de poder y garantizar que el sistema democrático no sólo sea una proyección constitucional,

**sino una forma de vida en sociedad con eficacia y realidad concreta, donde los derechos humanos sean efectivamente protegidos y respetados.**

La función de **defensa** de los derechos humanos se materializa a través del procesamiento y resolución de quejas y denuncias presentadas a instancia del interesado o impulsadas de oficio por las Defensorías de Oficio en su rol de Magistratura de la Persuasión, para defender los derechos vulnerados, la institución efectuará la asesoría correspondiente que incluirá las sugerencias, recomendaciones, advertencias, opiniones, dictámenes e informes en los cuales se señala la necesidad de que se modifiquen las conductas consideradas como inconstitucionales, irregulares, discriminatorias y arbitrarias.

El doctor Jesús Gonzáles Pérez en su *Análisis y comentarios al Código Procesal Civil*, aseverando atinadamente, que el derecho a la "Tutela Jurisdiccional" despliega sus efectos en tres momentos distintos y sucesivos: 1) Primero: **En el acceso a la justicia** (jurisdicción); 2) Segundo: Una vez en ella, **que sea posible la defensa y la obtención de una solución (resolución) en un plazo razonable**; y 3) Tercero: Una vez dictada la sentencia la plena efectividad de su pronunciamiento. En suma, la "Tutela Jurisdiccional Efectiva" se concreta y efectiviza en: acceso a la justicia, el derecho de defensa (con un mínimo de garantías que aseguren un juzgamiento imparcial y justo), y la eficacia de la sentencia.

**El Código Federal de Procedimientos Penales establece el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio; que forma parte de la estructura orgánica del Ministerio de Público, dependiente de la Procuraduría General, destinado a proveer el derecho a la defensa gratuita para los casos que las leyes procesales lo determinen.**

Sin embargo, en la gran mayoría de los casos **la defensoría de oficio generalmente es para el inculpado y no para la víctima**, esta situación atenta contra el principio Constitucional y del Estado de **"no ser privado del derecho de defensa"** en ningún estado del proceso", consagrado en nuestra Constitución en su artículo 20, párrafo primero. Por tanto, considero urgente la modificación al

artículo mencionado para especificar en el inciso B que la víctima cuente con un defensor de oficio que garantice la igualdad del procedimiento.

Una de mis grandes preocupaciones y ocupaciones que he expresado en los diferentes espacios en los que he participado han sido y son la igualdad en la impartición de justicia para los que menos tienen, situación que me condujo a presentar la iniciativa para reformar el Artículo 20 Constitucional en su apartado "B".

Hablar de la justicia para los que menos tienen es hablar de las Defensorías de Oficio, instituciones de las que se conoce muy poco, pero que sin embargo, son un instrumento que el Estado utiliza, excepto los consultorios particulares, para coadyuvar en el ejercicio del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional.

En efecto, el acceso a la justicia y el ejercicio del derecho de defensa se ven duramente afectados por las siguientes barreras: costo de las notificaciones, honorarios del abogado, el tiempo, la diferencia del poder económico de los litigantes, poder adquisitivo de las víctimas del delito, etcétera.

En ese sentido, las defensorías de oficio para la víctima del delito son los receptores de los conflictos con relevancia jurídica en los ciudadanos que más lo necesitan, que claman tutela jurisdiccional, y una procuración de justicia equitativa para los ciudadanos.

El alcance es el fortalecimiento del sistema de defensa pública, el cual trabajará prioritariamente para incrementar el acceso a la justicia para todos los mexicanos. El sistema de defensa pública que comprende las defensorías de oficio, garantizará:

1. El cabal cumplimiento a la obligación del Estado en brindar adecuadamente los servicios públicos de asesoría y atención jurídica a las personas en situación de pobreza; y
2. Se reorganizarán las defensorías de oficio.

La defensoría para las víctimas del delito tendrá a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos como ha sido plasmado en la Declaración Universal De los Derechos Humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos, de los ciudadanos que día con día exigen que sea eficaz la Procuración de justicia en nuestro país.

Las víctimas del delito se manifestaron en la Mega marcha del pasado 27 de junio, lo cual representó un acontecimiento histórico y simboliza un parteaguas del sistema político de "representación democrática" hacia nuevas opciones y este sector social expreso claramente la exigencia para que las autoridades demos el reconocimiento legal, la protección jurídica que requieren y que merecen los agraviados por el delito, así como representó soluciones y un actuar inmediato en los resultados en la procuración e impartición de justicia.

En suma, hemos revisado de manera breve los instrumentos con los que cuentan los ciudadanos de escasos recursos económicos para el ejercicio y defensa de sus derechos, somos concientes que estos se muestran insuficientes frente al aumento en la demanda de tutela jurídica de la población, además de concebir graves errores estructurales. Debemos apuntar, a que, **tanto el que tiene posibilidades económicas de recurrir a un patrocinio particular como el que no tiene, reciban servicios de calidad.**

En el marco del proceso de reforma del sistema de administración de justicia no podemos obviar la defensa judicial de los que menos tienen, la utopía factible de refundar la justicia debe incluir a los relegados, situándolos en igual condición de los que pueden acceder a la justicia y al patrocinio particular de calidad; **ante la ley todos tenemos el mismo derecho.**

Motivada en los argumentos expuestos someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo a la fracción I del apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona la fracción V, y se recorre la actual para quedar como fracción VI, del artículo 20 Constitucional, para quedar como sigue:

B. De la víctima o del ofendido:

I. a III. ...

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público 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.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.

**V. En caso de que la víctima o el ofendido no cuente con los recursos económicos para solventar los servicios de un abogado, el juez le designará, por derecho un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y este tendrá la obligación de presentarse cuando le sea requerido.**

VI. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y

VII. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

### **Transitorio**

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

Dip. Martha Leticia Rivera Cisneros (rúbrica)



Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1598-I, martes  
5 de octubre de 2004.

QUE REFORMA EL PARRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 105 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ROGELIO ALEJANDRO FLORES MEJÍA Y  
FELIPE DE JESÚS DÍAZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputados federales a la LIX Legislatura, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo estipulado por la fracción II del artículo 71 y por el artículo 135 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 consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto para reformar el párrafo segundo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

### **Consideraciones**

Un sistema de derecho es un conjunto ordenado de principios y reglas, que ordenadamente relacionadas entre sí, regulan tanto la conducta de los individuos en sus manifestaciones externas, como en sus relaciones intersubjetivas.

El Estado mexicano se rige por un sistema de derecho constituido por normas jurídicas que tienen una significación lógica y que han sido creadas de acuerdo con ciertos procedimientos instituidos por una comunidad jurídica que se encarga de regular la conducta humana en un tiempo y en un lugar determinado, prescribiendo a los individuos deberes y facultades, y estableciendo sanciones coactivas en el caso que dichos deberes no sean cumplidos.

Por voluntad del Congreso Constituyente de 1917, todas las normas entendidas como tales, esto es, leyes, decretos, tratados, acuerdos y reglamentos, deben ceñirse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual

constituye la esencia de la Ley Suprema de la Unión, tal y como lo establece en su artículo 133.

La Constitución representa en su conjunto el Derecho Positivo que rige a nuestra sociedad, y es positivo porque es cierto, efectivo y verdadero.

En los supuestos de duda sobre su interpretación, la propia Constitución le otorga facultades al Poder Judicial de la Federación para interpretarla, pudiéndose estar en el caso de declarar inconstitucionales determinadas normas que se aparten de la propia Constitución.

Esta facultad consagrada en el artículo 105 de nuestra Carta Magna, suscribe un efecto dual en cuanto a las controversias declaradas como inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido que considera efectos generales y particulares dependiendo el caso específico que dio origen a la controversia.

En cuanto a la tutela jurídica, en lo específico, de las controversias constitucionales, del análisis de su evolución legislativa se infiere que es un mecanismo procesal de rango constitucional, que tiene como finalidad el someter a su revisión los actos o disposiciones generales que son considerados contrarios a la Carta Fundamental. En este orden de ideas, la fracción I del artículo 105 constitucional tiene como fin proteger el ámbito de atribuciones constitucionales de los entes que se mencionan en dicho artículo, como son, de manera genérica, la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

Consolidar la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgarle mayores alcances a sus decisiones y resoluciones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno para fungir como garante del federalismo.

Si nos apegamos estrictamente al principio de supremacía constitucional, no existe ninguna razón lógica para que los yerros legislativos de las Legislaturas Locales permanezcan indefinidamente dentro del derecho positivo. No existe razón alguna para que determinadas normas que han sido declaradas como inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, permanezcan en nuestras leyes, decretos, tratados, acuerdos y reglamentos.

Por ello, la presente iniciativa que reforma el segundo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que los diputados suscritos sometemos hoy al análisis y escrutinio de esta honorable asamblea, tiene por objetivo el otorgar efectos generales a las resoluciones que la Suprema Corte de Justicia declare inconstitucionales siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de un Estado impugnado por uno o más de sus municipios.

Cabe destacar que el Constituyente del 17 buscó en todo momento que los municipios fueran la primera célula de organización democrática del país y el primer órgano de representación política del individuo dentro de la sociedad.

Así, nuestra Constitución Política en su artículo 115, consagra la libertad municipal y la autonomía del ayuntamiento.

Nuestro ordenamiento jurídico establece que cada Municipio debe ser administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual tiene la prerrogativa de administrar libremente su hacienda. En consecuencia, nuestra Carta Magna establece la prohibición expresa y terminante de la existencia de una autoridad inmediata entre los Municipios y los Gobiernos de los Estados para resolver cualquier tipo de problemas o situaciones a través de diversas figuras o entidades que constituyan factores reales de poder político con facultades administrativas y de gobierno.

Por ello, el objetivo de esta propuesta de reforma, es el de proteger al municipio de acciones de inconstitucionalidad en su contra, al otorgarle efectos generales a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas de una de las Entidades Federativas impugnadas por uno o más de sus municipios integrantes.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Por ello, es indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar.

Al otorgarle efectos generales a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias que versen a favor de uno o más municipios en contra de la inconstitucionalidad de las normas emitidas por los gobiernos estatales, se podrán modificar, o en su caso, derogar todas las normas impugnadas que de acuerdo con la resolución de la Suprema Corte de Justicia por una mayoría de por lo menos ocho votos, atenten al principio de supremacía constitucional.

Modificar o derogar las normas inconstitucionales que atentan contra el Municipio Libre a partir de la declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no sólo posibilita el fortalecimiento del poder judicial en su conjunto, sino que también permite eliminar la desigualdad que provoca el principio de relatividad, y contrarrestar las arbitrariedades que desafortunadamente persisten en algunos gobiernos estatales, pues la norma declarada inconstitucional ya no afectaría a la generalidad de los municipios del estado en donde fue suscitada tal controversia.

Uno de los ejemplos más claros de los alcances que tiene la presente propuesta de reforma, lo podemos encontrar en el Estado de Puebla: El 27 de enero de 1998, la mayoría priista del Congreso Local, por iniciativa del entonces gobernador del Estado, Manuel Bartlett Díaz, aprobó la Ley para el Federalismo Hacendario del estado de Puebla.

Dicha ley, conocida como la Ley Bartlett, contempla la creación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), a los que la Ley Bartlett les otorga el carácter de autoridades intermedias prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, concebida por el entonces Gobernador Manuel Bartlett, socava la libertad y autonomía de las que necesariamente deben gozar los municipios al introducir la figura jurídica de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

En estricto sentido, los Coplademun son grupos de ciudadanos organizados, que no fueron elegidos democráticamente y que tiene la facultad de decidir el destino y la aplicación de los recursos públicos para la construcción de obras que le corresponden en estricto sentido al ayuntamiento municipal.

Los llamados Coplademun son autoridades intermedias que condicionan la actuación de los municipios en cuanto al libre manejo de su patrimonio y la genuina administración de su hacienda.

Esto es así, toda vez que la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla les otorga facultades para planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones por realizar, para atender las demandas de la población, así como para aprobar los programas de obras de acciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Sin embargo, tales facultades no son de mera coordinación y de apoyo a la Administración Pública Municipal, sino poderes unilaterales de decisión y de ejecución, que las coloca por encima de los gobiernos municipales con supremacía y supraordenación frente a las actividades y atribuciones que la Constitución y la ley les confieren a los municipios en detrimento y en perjuicio de su libertad y autonomía.

Al respecto, la Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla establece claramente que no puede haber autoridad intermedia alguna entre el ayuntamiento y el

gobierno del estado; que los municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley, administrando libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor.

Por esta razón, en su momento se interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se suscitó un conflicto entre un estado y diversos municipios; concretamente entre el estado de Puebla y los municipios de Acajete, Atlixco, Puebla, Chapulco, Nopalucan, San Andrés Cholula, San Gregorio Atxompa, San Martín Texmelucan, San Matías Tlalancaleca, Tehuacan, Santiago Miahuatlán y San Pedro Cholula, todos ellos pertenecientes al estado de Puebla.

La resolución dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha diez de febrero del año 2000, que consta en la Controversia Constitucional número 4/98, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y en el Semanario Judicial de la Federación, declara la inconstitucionalidad de los artículos 13, 14, 44,57, 73, 74, 75, 82, fracción II, y 97 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, y de los actos de aplicación de dichas disposiciones.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros, no obstante, los beneficios otorgados por dicha resolución, recayeron sólo en los doce municipios que interpusieron la controversia Constitucional, los demás 205 municipios en el Estado de Puebla, actualmente tienen la obligación de acatar dicha Ley declarada inconstitucional.

**Compañeras y compañeros legisladores:**

En virtud de lo anteriormente expuesto y fundamentado, someto ante esta Honorable Soberanía la siguiente iniciativa con

## Proyecto de Decreto

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 105.** ...

I. ...

a) a k) ...

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

...

II. ...

III. ...

### **Transitorio**

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

**Diputados:** Rogelio Alejandro Flores Mejía, Felipe de Jesús Díaz González (rúbricas).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1598-I, martes 5 de octubre de 2004.

QUE REFORMA EL PRIMER PARRAFO DEL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ESTABLECER RESPONSABILIDADES A TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ JAVIER OSORIO SALCIDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal José Javier Osorio Salcido, miembro del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 Constitucional y el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, pongo a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto, por la que se modifica el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; misma que se fundamenta en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Uno de los mayores desafíos que enfrenta nuestro país en la actualidad, es sin duda alguna, garantizar el desempeño transparente, honesto y ético de todos y cada uno los servidores públicos, sin excepción alguna, respecto al ejercicio de sus funciones, así como erradicar en la ciudadanía la percepción negativa y adversa del funcionamiento de nuestras instituciones públicas, percepción que en gran parte ha sido propiciada por la indebida actuación de algunos servidores públicos que valiéndose de las atribuciones inherentes a la función que desempeñan, han antepuesto sus intereses personales al interés público, social y nacional al que están obligados a proteger y mejorar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representan.

Esta situación a todas luces se torna reprochable, toda vez que se considera que la función pública no debe en ningún momento ser usada para el beneficio privado, en virtud de que su finalidad esencial es promover el bien común de todo gobernado, por lo que en ese sentido, cualquier conducta de un servidor público que privilegie intereses facciosos en detrimento del bien común de la sociedad debe ser sancionado de manera eficaz por el marco normativo existente para tal efecto.

En tal virtud, el establecimiento de un eficaz régimen legal en materia de responsabilidades de los servidores públicos constituye una aspiración fundamental de nuestro sistema democrático, así como una de las características esenciales de un verdadero Estado de Derecho, toda vez que se considera que para propiciar un desempeño correcto y transparente de los servidores y evitar cualquier abuso en el ejercicio de la función pública, es necesario que nuestro sistema jurídico mexicano no sólo provea a los gobernados de medios jurídicos adecuados para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino que además cuente con disposiciones legales específicas, claras y eficaces encargadas de determinar los sujetos obligados a observar este tipo de normas, y sancionar su indebida actuación en caso de ser necesario.

Lo anterior es así, debido a que en todo estado de derecho, la sujeción a la Constitución, así como a las leyes que de ella emanan, y la inherente obligación de responder en caso de su incumplimiento, constituye un pilar fundamental en el que descansa la buena marcha y funcionamiento de nuestras instituciones públicas.

Por lo tanto, se hace necesario pugnar por que en nuestro sistema normativo, concretamente, desde nuestra Ley Fundamental, exista una verdadera delimitación jurídica del ámbito personal de aplicación de las normas en materia de responsabilidades de los servidores públicos, así como de las funciones y atribuciones de los titulares de los órganos del gobierno sujetos al régimen de responsabilidades previstas por el Título Cuarto de la Constitución, los cuales

deberán basar su actuación con apego a la Constitución y las leyes que derivan de ella.

Cabe puntualizar que le corresponde al Poder Legislativo, pugnar por la existencia de un marco jurídico acorde a la realidad actual por la que atraviesa el ejercicio de la gestión pública, en donde se desenvuelva todo servidor público, que reconozca sus derechos, pero que también le imponga obligaciones legales en el ejercicio de sus funciones, las cuales vayan enfocadas a la tutela de los derechos de gobernados frente al actuar de cualquier autoridad, misma que le permita cuando así sea necesario, exigir por la vía legal, la imposición de sanciones a que se haga acreedor el servidor público que traicione los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia propios del ejercicio de la función pública, e incluso exigir la rendición de cuentas de la gestión realizada por el servidor público durante su encargo y en caso de encontrar alguna irregularidad, fincarle la responsabilidad de acuerdo a lo que establezcan las leyes.

Sin duda alguna, la delimitación del concepto "servidor público" previsto en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, respecto a su ámbito personal de validez, es resultado de la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión para el Estado, para efecto de que con base al marco jurídico, se pueda demandar el cumplimiento de las obligaciones que por disposición legal, se está obligado a cumplir.

Ante dicha situación, es necesario señalar que tanto la propia Constitución, como en los ordenamientos legales derivados de ella, referentes a las responsabilidades de los servidores públicos, no definen el término de servidor público como tal, pues lo que únicamente hacen es señalar de manera enunciativa a quienes se les otorga ese carácter, más no enuncian a quien se considera como servidor público.

En tal virtud, con base a las anteriores consideraciones, se estima que los trabajadores pertenecientes al Poder Legislativo, al Poder Judicial, así como los órganos autónomos, El Banco Central y la Comisión de Derechos Humanos, al

igual que los trabajadores que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, (mismos que actualmente se encuentran considerados expresamente como servidores públicos por el texto constitucional), con independencia de la naturaleza de las funciones que desempeñan y de su nivel escalafonario, por virtud del vínculo laboral existente con el Estado, concretamente con un poder integrante del Supremo Poder de la Federación (tal y como lo dispone el artículo 49 constitucional), como lo es el Poder Legislativo, o en su caso, el Poder Judicial, o bien el Poder Ejecutivo, deberán de ser considerados para todos los efectos legales como servidores públicos, y por lo tanto, sujetos al régimen de responsabilidades previstas en el Título Cuarto de la Constitución.

Con esta iniciativa, clasificaremos el texto constitucional, al establecer de manera expresa dicha previsión, sin tener que llegar a recurrir a diversas interpretaciones para dilucidar el alcance de la norma constitucional en cuestión.

Los funcionarios y demás empleados del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los órganos autónomos son considerados servidores públicos, y por ende es necesario clarificar dicha situación en el texto constitucional, estriba en el sentido de que la propia ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, atendiendo el espíritu perseguido por el constituyente en el sentido de establecer un régimen general de responsabilidades aplicable a todos y cada uno de los servidores públicos, ha contemplado, para los efectos de su ámbito personal de validez, como sujetos obligados a observarla, no sólo a los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, sino a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, en tal virtud, resulta lógico que si para efectos legales serán considerados servidores públicos las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, con mayor razón serán, los funcionarios y empleados de los Poderes de la Unión, como en este caso lo es el Legislativo, el Judicial y los órganos autónomos, en virtud de la

formalización de sus relación jurídica laboral directa con el referido Poder, mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano competente y que legalmente lo posibilite para desempeñar un empleo, cargo o comisión para éste.

Compañeras y compañeros legisladores:

Con esta propuesta legislativa, se lograría delimitar con mayor claridad el ámbito personal de validez de la norma constitucional, y por ende se lograría dotar de mayor certeza jurídica al contenido y alcance del Título Cuarto Constitucional.

Finalmente, cabría señalar otra situación importante, que viene a reforzar la procedencia de la medida legislativa propuesta, la cual consiste en que actualmente, el Código Penal Federal vigente, en su artículo 212, (correspondiente al Título Décimo, referente a los delitos cometidos por los servidores públicos), establece que serán considerados como servidores públicos, para los efectos del referido Título Décimo, entre otras personas, a toda aquella que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en los poderes Judicial Federal, Judicial del Distrito Federal, y de los órganos autónomos, situación que la especie, coincide con la propuesta de reforma sugerida por el proyecto de iniciativa en comento, la cual propone establecer a nivel constitucional, a efecto de lograr clarificar el contenido y alcance del Título Cuarto, y concretamente el ámbito personal de validez de la referida norma constitucional, que además de los sujetos establecidos por el texto constitucional vigente, serán considerados como servidores públicos, los empleados, funcionarios, servidores y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Legislativo, en la Asamblea del Distrito Federal, en el Poder Judicial Federal, en el Poder Judicial del Distrito Federal, así como El Banco Central y La Comisión de Nacional de los Derechos Humanos, propuesta que en caso de prosperar, haría coincidente y coherente, lo establecido por la Constitución y sus leyes secundarias, en este caso, el Código Penal Federal, en su apartado relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente:

**Proyecto de decreto que modifica el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se modifica el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 108.-** Para las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y el 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 el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el Poder Judicial Federal, en el Poder Judicial del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal**, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, **del Banco Central y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de octubre de 2004.

Dip. José Javier Osorio Salcido (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1605-I, jueves 14 de octubre de 2004.

**QUE REFORMA EL ARTICULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROGELIO ALEJANDRO FLORES MEJÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal a la LIX Legislatura, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo estipulado por la fracción II del artículo 71 y por el artículo 135 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 consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Las normas jurídicas propias de cada Estado, no se encuentran aisladas, antes bien, se encuentran ordenadas y sistematizadas en un ordenamiento jurídico.

Dicho lo anterior, podemos mencionar que los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diverso rango. Bajo el primer supuesto encontramos entre ellos una relación de coordinación, en el segundo supuesto, existe un nexo de supra o subordinación. El Maestro Eduardo García Maynes nos dice que la existencia de relaciones de este último tipo permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al propio tiempo, el fundamento de su validez.

La importancia de clasificar las normas de acuerdo a su jerarquía, radica en que atendiendo a esta clasificación podemos determinar cuál debe de ser la norma predominante, cuál norma es la que regula la creación de las demás, y sí una norma puede invalidar a otra.

Nuestro artículo 133 Constitucional, contiene diversas disposiciones de gran trascendencia, como la supremacía constitucional, la jerarquía de las normas, y el control difuso de la constitucionalidad de las leyes.

Debemos señalar que si bien es cierto que el mencionado numeral establece la Supremacía Constitucional, al establecer que las leyes del Congreso de la Unión deben de emanar de ella, y los tratados deben estar de acuerdo con la misma, no distingue la jerarquía que existe entre los tratados y las leyes, por su parte, la Ley sobre la Celebración de Tratados, no establece cual jerarquía que tienen los tratados en la legislación nacional.

La escasa y casi nula legislación sobre la jerarquía de las normas resulta insuficiente con relación a los compromisos internacionales que ha asumido el Estado mexicano, además de generar diversos conflictos pues no existe en nuestro país un criterio explícito y unívoco que nos responda ¿Cómo se resuelve la eventual incompatibilidad o inconsistencia que pudiera presentarse entre los compromisos asumidos por el gobierno en el contexto de un tratado internacional frente a la legislación nacional?

Debido a lo anterior cuando han existido contradicciones entre los ordenamiento jurídicos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que dictar diversas tesis para determinar la jerarquía, mismas que han sido contradictorias, por lo que aún no se ha dictado jurisprudencia.

La primera tesis de 1981 determinó la igualdad de jerarquía entre los tratados y las leyes, al determinar:

*El Convenio de la Unión de París para la Protección de la Propiedad industrial, no tiene un rango superior a la Ley de Invenciones y Marcas, sino que la jerarquía de ambos ordenamientos es la misma, ya que el artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y los tratados que estén de acuerdo con las misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República y con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho*

*internacional es parte del nacional, y si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución Federal.*

En 1992, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ratificó lo anterior al resolver por unanimidad, la tesis P.C/92 y que a la letra dice:

***Leyes federales y tratados internacionales tienen la misma jerarquía normativa. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas del orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía el tratado internacional, no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de la Industria no puede ser considerada como inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.***

El problema que genera la igualdad de jerarquía, establecida en estas dos tesis, se debe al desfase o duplicidad de situaciones, ya que si un tratado o una ley tenía el mismo rango, había que aplicar entonces el viejo adagio de "*lex posterior derogat lex priori*", lo cual genera un serio conflicto normativo, ya que si una ley posterior deroga un tratado anterior se contradice el principio fundamental de que los tratados deben de ser respetados, trayendo como consecuencia la correspondiente responsabilidad internacional, y si un tratado posterior deroga una ley anterior se contravenía el artículo 72-F de la Constitución, el cual exige que las leyes sean derogadas según el mismo trámite que establece la ley para su formación.

Ahora bien, la última tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver un amparo en revisión, el 11 de mayo de 1999, se alejó de sus anteriores criterios al establecer:

***Tratado internacionales, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto a la Constitución federal. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de las normas de nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "¿serán la Ley Suprema de toda la Unión?" parece indicar que no solo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada con el hecho de que las leyes deben de emanar de la Constitución y ser aprobadas por el órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que solo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana y con la asistencia de leyes constitucionales, y la de que será la ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema***

**Corte de Justicia, considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado Mexicano en su conjunto y comprometen a todas las autoridades frente a la comunidad internacional, por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y , de la misma manera el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y por medio de su ratificación obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados en la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado Mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos éste sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y local y en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedida por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". No se pierda de vista que en su anterior conformación este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "Leyes federales y tratados internacionales tienen la misma jerarquía normativa"; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar el criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.**

Celebramos la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de otorgarles mayor jerarquía a los tratados sobre las leyes, sin embargo, no se debe soslayar que es una tesis (no obligatoria) la que le dio rango supralegal a los tratados internacionales, por lo que se hace necesario que recaigan otras cuatro sentencias en el mismo sentido y sin ninguna en contra, para que pueda ser considerada como obligatoria para los demás tribunales, lo que dificulta la aplicabilidad de los tratados.

Considero que la recepción del Derecho Internacional por los ordenamientos internos, parte de reconocer que el Estado no puede desconocer internamente las normas que ha generado exteriormente, además de que el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificado por el Estado Mexicano, establece que: una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Debido a que, los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y en consecuencia comprometen a todas las autoridades frente a la comunidad internacional, que el incumplimiento de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales de los que un Estado es parte acarrea responsabilidad internacional, y que actualmente, existe una tendencia mundial de dar preeminencia al derecho internacional sobre el derecho interno, tal como lo han establecido las Constituciones de Francia, Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras, etc., misma que fortalece la operatividad y aplicabilidad de los derechos contenidos en los mismos, me parece imprescindible proponer una reforma al artículo 133 Constitucional, a fin de que se establezca que en caso de conflicto entre los tratados internacionales y las leyes federales tendrán primacía los primeros, esta reforma nos permitiría tener certeza de la jerarquía que tienen los tratados en nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

**Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. **En caso de controversia entre los tratados y las leyes que emanen de la Constitución prevalecen los primeros.** Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

## **Transitorio**

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

Dip. Rogelio Alejandro Flores Mejía (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1605-II, jueves  
14 de octubre de 2004

QUE ADICIONA LOS ARTICULOS 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, A  
CARGO DEL DIPUTADO HUGO RODRÍGUEZ DÍAZ, 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 propone la adición de un segundo párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la reforma del artículo 76 de la Ley de Amparo, a fin que en casos especialmente determinados la sentencia que conceda el amparo tenga efectos generales, acorde a la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

**Primero.-** Don Mariano Otero fue un jurista que se adelantó a su época y su trabajo legislativo lo demuestra. Por ello, la llamada "fórmula Otero", articulada por Don Mariano Otero, ha sido una de las bases del juicio de amparo que desde que fue propuesta y aprobada por el Congreso Constituyente de 1856 y que dio origen a la Constitución de 1857, no ha tenido modificación alguna, pues el Constituyente de Querétaro la conservó intacta, conservando el mismo alcance limitado de las sentencias pronunciadas en los juicios de amparo.

**Segundo.-** Así, esta "fórmula Otero" se basa en el principio de que el Juicio de Amparo solo se lleva a cabo por interés propio, esto es, solo y únicamente por la

parte agraviada, de tal forma que si existe algún acto de autoridad que agravie a cualquier persona y ésta no se presenta ante un Juez de Amparo, se considera que existe la "aprobación tácita" que parte de la idea de que quien pudiera ser afectado negativamente por ese acto de autoridad, al no acudir ante la autoridad de control constitucional, está dando la aprobación implícita, virtual o sobreentendida de ese acto, por lo que las sentencias de amparo solo se ocupan de los 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.

**Tercero.-** Sin embargo, la realidad en la práctica jurídica nos indica que no todos los que son afectados por algún acto de autoridad acuden ante el Juez de Amparo debido principalmente al desconocimiento tanto de cuáles son sus garantías constitucionales, a la ignorancia de la existencia de ese acto de autoridad que le afecta hasta después que pasa el término para presentar el procedimiento de control constitucional, o de que los costos de ese Juicio de Amparo le resultarán aún mayores que los daños que el acto de autoridad le provoca y por ello, decide, por omisión o resolución propia, acatar un acto de autoridad que viola sus garantías constitucionales.

**Cuarto.-** Ahora bien, es evidente que las circunstancias jurídicas, políticas, sociales y económicas que se dieron en la época en que surgió la "fórmula Otero" en 1856 son diferentes a esas mismas circunstancias en el 2004, esto es, 148 años después. La Constitución de 1856 puesta en vigencia en 1857, ya fue reformada por la Constitución de 1917 y ésta, ha sido reformada las veces que las circunstancias mencionadas lo han exigido. Anteriormente era prácticamente imposible que un jurista aceptara que la Suprema Corte declarara la invalidez de una norma emitida por el Congreso de la Unión y hoy, en materia electoral, el párrafo II, inciso f) del artículo 105 de nuestra Carta Magna, ya da la opción a que *"las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas siempre que fueren aprobadas por una mayoría de*

*cuando menos ocho votos"*, lo que nos muestra hasta dónde han llegado los adelantos en materia de derecho electoral que ya están plasmados en nuestra Máxima Ley.

**Quinto.-** Por ello se propone una adición a la "fórmula Otero" contenida en el párrafo primero de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal, de tal forma que esa adición se incluya como segundo párrafo y el actual segundo párrafo y posteriores, se incluyan en el párrafo siguiente, señalando básicamente que la sentencia de amparo tendría efectos generales con las limitantes y condicionantes que ahí se establecen y ratificando que esos efectos generales no tendrían efectos de una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

**Sexto.-** Esta adición tendría como limitantes que debería ser emitida por un Tribunal Colegiado o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con las condicionantes que en el caso de los Tribunales Colegiados, la votación debería ser unánime mientras que por lo que respecta a las ejecutorias del Pleno de la Suprema Corte, deberían ser aprobadas con un mínimo de ocho votos a favor, y en ambos casos, esto es, tanto en las ejecutorias de los Tribunales Colegiados como las del Pleno de la Suprema Corte, para ser consideradas como sentencias de efectos generales, se deberán sustentar en por lo mínimo cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario o aprobada con una menor cantidad de votos, de tal forma que si se tienen hasta cuatro ejecutorias aprobadas por unanimidad en el caso de Tribunales Colegiados o un mínimo de ocho votos a favor en caso del Pleno de la Corte y cronológicamente surge otra ejecutoria en el mismo sentido, pero aprobada solo por mayoría en Tribunales Colegiados o por una mayoría de entre 6 y 7 votos a favor en el caso de la Corte, el criterio de esa ejecutoria dejaría de tener validez para efectos generales y sería necesario comenzar de nuevo con ejecutorias para tal fin.

En ese sentido, el suscrito Diputado Federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta 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 en su carácter de Constituyente Permanente la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que presenta el diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, que propone la adición de un segundo párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la reforma del artículo 76 de la Ley de Amparo.**

**Artículo Primero.-** Se adicionan un segundo párrafo a la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el actual segundo párrafo y posteriores, se incluyan como el párrafo siguiente, para quedar como sigue:

**Artículo 107.- .....**

I y II.- .....

III.- .....

La sentencia de amparo tendrá efectos generales solo y únicamente cuando sea emitida o ratificada por un Tribunal Colegiado o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en el primer caso, por unanimidad de votos y en el segundo con una mayoría de cuando menos ocho votos, y en ambos, cuando se sustenten por lo mínimo en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario o aprobada con menor cantidad de votos a favor. Los efectos generales no tendrán efectos de una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otras sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III.- a la XVIII.- .....

**Artículo Segundo.-** Se adiciona el artículo 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un segundo párrafo para quedar como sigue:

**Artículo 76.-** .....

La sentencia de amparo tendrá efectos generales solo y únicamente cuando sea emitida o ratificada por un Tribunal Colegiado o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en el primer caso, por unanimidad de votos y en el segundo con una mayoría de cuando menos ocho votos, y en ambos, cuando se sustenten por lo mínimo en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario o aprobada con menor cantidad de votos a favor. Los efectos generales no

tendrán efectos de una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

### **Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, en la fecha de su presentación.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1605-II, jueves 14 de octubre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO ALONSO BAILEY ELIZONDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado federal Eduardo Alonso Bailey Elizondo, con base en la facultad le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión proyecto de decreto mediante el cual se reforman y adicionan los artículos 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 22, párrafo 2, 43, párrafo 1, 44, párrafo 1, y 55, párrafo 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 21, fracción XVI, 28, 58, 59, 100, 101, 102, 103, 108, 146 y 148 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

El Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos ha venido observando en los últimos años cambios radicales como consecuencia de los procesos de consolidación democrática, que el propio Estado Mexicano ha venido impulsando a partir de los años 60'S, destacadamente a través de la actualización de sus instrumentos legislativos, sobre todo en materia político electoral.

En este sentido cabe destacar la normatividad que dio origen a la Reforma Política de los años setenta, y la que dio origen a la conformación del Instituto Federal Electoral a principios de los noventa y que se consolidó con lo que se ha

reconocido como la reforma político electoral más avanzada de México en 1996, con la ciudadanía plena de los organismos encargados de los procesos electorales, a través del Cofipe; que por cierto fue votado solamente por el Partido Revolucionario Institucional.

Estos ordenamientos legales, respondiendo a realidades específicas, dieron origen al fortalecimiento de la vida política nacional y en específico al fortalecimiento de instituciones destacadamente del Congreso de la Unión, garantizando una representación más plural, con la participación de las fuerzas políticas minoritarias.

En este marco legislativo el Congreso de la Unión, en ambas Cámaras, se vio enriquecido con una presencia más plural, a través de la incorporación de la mayoría de las fuerzas políticas del país. Lo anterior hace necesario la adecuación de su funcionamiento interno.

La estructura actual del Congreso de la Unión responde a un esquema organizativo en donde una sola fuerza política tenía mayoría absoluta en ambas Cámaras. La misma fuerza política de la que había emergido el titular del Ejecutivo. Por ello, en una congruencia plena partidista, al haber participado los integrantes de ambos en los procesos electorales con una oferta electoral establecida en la misma plataforma electoral, el Ejecutivo proponía y la Mayoría en la Cámara, que compartía principios y programas de acción, apoyaba estas propuestas.

Hoy día, al no compartir principios y plataformas electorales el Ejecutivo y la mayoría en el Congreso el debate se intensifica y hace necesario la búsqueda de los procedimientos internos que hagan más ágil e intenso éste, para permitir que la atención se concentre en lo fundamental, con toda responsabilidad.

En este sentido se plantea la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la actual disposición en cuanto a que no se

tendrá derecho a la dieta correspondiente cuando no se acuda a una sesión de la Cámara respectiva, ampliando esta disposición a los trabajos en las comisiones de las que formen parte los legisladores. En ese sentido los trabajos en pleno, así como en comisiones se verán intensificados, para la realización del trabajo legislativo.

Este espíritu es el que anima las propuestas que se presentan de modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales pretenden el fortalecimiento de los trabajos en comisiones para que las proposiciones con punto de acuerdo se presenten ante éstas, y sólo los que cuenten con dictamen positivo se sometan al Pleno para que sean aprobados o rechazados.

Esta propuesta además pretende que las comisiones sean más ágiles en el desarrollo de sus trabajos. La propuesta es que se escuchen todas las voces, de manera ordenada y sobre todo expedita, que permita concentrarse de manera prioritaria en los asuntos que abordan los temas nacionales.

Estos trabajos en comisiones también se verán incrementados al hacer obligatorio el que se sesione de manera ordinaria al menos cada 15 días, en contraposición a la obligación actual que señala esta obligación de sesionar una vez al mes. Ello aumentará en un 100 por ciento el número de sesiones y con ello la productividad, que si bien no será en una forma directamente proporcional, sí es de esperarse un crecimiento sustantivo.

Los trabajos en comisiones habrán de buscar los mecanismos para que estos trabajos sean ágiles interiormente para que esta productividad se logre, apoyándose en subcomisiones y grupos de trabajo.

Tema prioritario a atender es el desarrollo de los trabajos en el pleno, que debe conllevar como objetivo el contar con más tiempo para la profundización de los temas que se someten al análisis. No se trata de ninguna manera de limitar la

participación, sino por el contrario de su enriquecimiento, al concentrarse en lo fundamental.

En este sentido se pretende que los grupos parlamentarios estén conformados por 10 diputados, y ejercer sus derechos como tales para las discusiones en el pleno, con independencia de salvaguardar sus derechos como integrantes del H. Congreso de la Unión, para la libre expresión de sus ideas en lo individual.

Por otro lado, el pertenecer a diversas comisiones diluye el esfuerzo de los diputados, por lo que se considera la conveniencia de que concentren sus esfuerzos en temas específicos, de ahí la propuesta de que los diputados pueden participar solamente hasta en dos comisiones, a fin de atenderlas de mejor manera. Hoy en día se da un ausentismo elevado, en la medida de que se tiene que participar en diferentes comisiones que sesionan en el mismo lugar y a la misma hora.

Pertenecer sólo a una comisión o máximo en dos de ellas, permitirá a los diputados concentrarse en los temas concretos de la comisión en específico y participar físicamente en todas sus sesiones de trabajo, que hoy en día en muchas de las ocasiones es materialmente imposible.

Al disminuir la participación en el número de comisiones, los diputados pueden concentrarse en los trabajos de los que forman parte, por lo que las ausencias no se justifican, salvo de manera excepcional, por lo cual esta participación es obligatoria y el incumplimiento debe de ser sancionado descontándoseles un día de la dieta a que tienen derecho.

Se debe estimular el trabajo en comisiones mediante el reconocimiento pleno de estos trabajos, de su valoración, tanto al interior como al exterior de la Cámara, por lo que se deben difundir ampliamente estos trabajos y quienes lo realizan.

En contrasentido se deben de inhibir aquéllas conductas negativas al interior de las comisiones que evitan avanzar en el desarrollo de sus tareas, como lo son las

faltas de asistencia injustificadas, y también la falta de los apoyos a la totalidad de sus integrantes para contar con los elementos técnicos necesarios.

Las Comisiones no deben de ser vistas como patrimonio de sus Mesas Directivas. Los recursos y espacios deben ser compartidos por todos sus integrantes.

Como se señaló anteriormente, los trabajos en comisiones deben intensificarse; deben de ser éstas en donde se procesen de inicio las Proposiciones de Punto de Acuerdo, por ello se propone que estos sean presentados directamente a las comisiones, y al pleno se sometan sólo las que sean dictaminados favorablemente, para su discusión, y en su caso aprobación, dando cuenta las comisiones, de manera breve y sucinta, de los motivos que orientan el dictamen.

En caso de ser negativo, la Mesa Directiva o el proponente podrá solicitar a la Comisión de que se trate, expliquen brevemente por escrito, los motivos que llevan al rechazo del punto de acuerdo, pudiendo la Mesa Directiva solicitar su lectura y discusión, cuando se trate de un asunto que por su contenido sea de interés nacional.

Para la atención de aquellas proposiciones, que pudieran ser atendidas como de Urgente y Obvia Resolución éstas se deberán presentar ante el Presidente de la Mesa Directiva, quien someterá a la Consideración del Pleno sí se debe de tener como tales, de ser afirmativa la consulta, se someterá a la discusión y aprobación, en su caso, del Pleno.

En el mismo sentido se propone que las excitativas sean presentadas directamente ante las comisiones que tienen a su cargo los asuntos para que estos trabajos sean más expeditos.

Estas excitativas, si bien se formulan a las comisiones se establece se marque una copia a la Mesa Directiva de la Cámara para que ésta de cuenta de las mismas en el Pleno, conservándose la atribución del Presidente de la Mesa

Directiva, de poder hacer estas excitativas directamente, cuando la trascendencia del asunto así lo amerite.

El que las proposiciones y las excitativas no sean planteadas en una primera instancia al Pleno liberará tiempo y con ello se tendrá mayor espacio para discutir más a fondo los asuntos que, por su importancia para la nación, son considerados como urgente su atención.

En este orden de ideas se proponen la reducción de los tiempos destinados a la votación cuando se apoya en los tableros electrónicos. Cinco minutos son suficientes para que se pueda emitir su voto con toda responsabilidad, después de escuchar los diversos posicionamientos y puntos de vista. Por supuesto que, excepcionalmente, a juicio del Presidente de la Mesa Directiva este tiempo se puede ampliar, nunca más allá de los 10 minutos.

Las recientes experiencias nos demuestran que es necesario que algunas de las votaciones que se emiten, relacionados con los grandes temas nacionales sean efectuados, conforme a lo ya previsto por el legislador con anterioridad, a través de cédula.

Por ello se propone que los propios diputados determinen cuándo, atendiendo a la trascendencia del tema que se esté votando, ésta se haga a través de cédula, lo que le permitirá al legislador ejercer su votación con mayor libertad, lejos de cualquier presión que pudiera existir tanto, interior como exterior, y sobre todo evitar la sobrepolitización de los asuntos de trascendencia nacional. La discusión y votación de los asuntos de importancia o seguridad nacional, deben de responder al bien superior que es la nación y a su precedencia legislativa.

Se trata en el fondo, que los asuntos Legislativos sean atendidos de conformidad a su congruencia normativa y a sus impactos sociales positivos, alejando cualquier especulación de rentabilidad política, que pudiera contaminar la discusión de fondo y la aprobación de los asuntos legislativos.

Este tipo de votación permite que el legislador asuma más plenamente su responsabilidad con la nación y con los electores que depositaron en él su confianza para que los representará en el Congreso.

Finalmente, el conjunto de las propuestas contenidas en esta iniciativa pretende el fortalecimiento institucional de la H. Congreso de la Unión, especialmente en este caso de la Cámara de Diputados, mediante la incorporación de los mejores cuadros académicos a los trabajos técnicos de las Comisiones.

Lo anterior, a través de la vinculación con las instituciones de Educación Superior del País, para que aquellos estudiantes con las mejores calificaciones tengan un reconocimiento a su esfuerzo y la oportunidad de, mediante un sistema de becas, realizar investigación legislativa que beneficie al Congreso y a la nación, y que en el futuro inmediato se les pueda otorgar la posibilidad de incorporarse también de manera directa a los trabajadores de las Comisiones en las Cámaras como empleados.

Estos estudiantes recién egresados, o en las etapas finales de su preparación académica, de las universidades e instituciones de educación superior, una vez que se hayan desarrollado por un tiempo en los trabajos de la Cámara, a través de un sistema de becas, serán quienes de manera privilegiada pasaran a formar parte del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el cual por cierto requiere de una revisión profunda, ya que no ha respondido a las expectativas para las cuales fue creado y es altamente deficitario en su desempeño.

Estos estudiantes son el mejor patrimonio de la nación. Debemos reconocer su esfuerzo y darles la oportunidad de hacer una carrera Institucional en el Congreso de la Unión. La nación será la que verdaderamente se vea beneficiada del fortalecimiento institucional del Congreso de la Unión, si se piensa en su profesionalización. Está real profesionalización debe ser un elemento fundamental para la mejor operación del Congreso. El Servicio de Carrera del Congreso debe

ser revisando en su integralidad a partir de esta perspectiva de vinculación institucional con la academia y con otros actores sociales.

Así, se pretende fortalecer los trabajos de las Cámaras, y por tanto a las propias comisiones, como uno de los elementos determinantes de la organización interna del Congreso, que permita liberar espacios temporales para profundizar los trabajos del Pleno en los grandes temas nacionales, haciendo que sesionen de manera obligatoria dos veces al mes; sancionando las ausencias a las sesiones de las Comisiones; limitando la participación de los individuos a dos Comisiones como máximo, entre otras disposiciones. A su vez se pretende agilizar los trabajos en Pleno, reduciendo el tiempo para contestar alusiones personales en un tema a sólo tres minutos y por una sola ocasión; limitando la presentación de las proposiciones con punto de acuerdo y de las excitativas, para dar espacio a la discusión de los asuntos verdaderamente trascendentes par la vida nacional. Se propone reducir los tiempos para la emisión de la votación; se pretende también eliminar la politización de los grandes temas nacionales, permitiendo la votación por cédula y; finalmente el fortalecimiento institucional al vincular los trabajos los trabajos técnicos del Congreso de la Unión con los de las instituciones de educación superior.

Con base en lo anterior, se propone el siguiente decreto, por el que se reforman y adicionan el artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 22 párrafo 2, 43 párrafo 1, 44 párrafo 1, y 55 párrafo 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y; artículos 21 fracción XVI, 28,58,59 100, 101,102,103, 108 146 y 148, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se reforma el artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 64.** Los diputados y senadores que no concurran a una sesión de la Cámara respectiva **o de las Comisiones de ésta de las que formen parte**, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que falten.

## **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

**Segundo.** Se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 4**

2. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese año. **El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del treinta y uno de mayo del mismo año.**

### **Artículo 22**

1. ...

2. El Presidente conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados, las autoridades del Distrito Federal **y los organismos públicos, sociales y privados.** Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

### **Artículo 26**

...

2. El grupo parlamentario se integra por lo menos con **diez** diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

### **Artículo 43**

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta **dos** de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional, las de investigación y las especiales.

### **Artículo 44**

1. Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada. **Las inasistencias no justificadas se sancionarán económicamente, con el descuento equivalente a la cantidad correspondiente a un día de la dieta que se perciba.**

### **Artículo 55**

1. La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, **debiendo contar con un Sistema de Vinculación Institucional y de Becas para la incorporación de los estudiantes de las más altas calificaciones de las Universidades y Centros de Educación Superior del país, a trabajos de investigación y asesoría directa para los trabajos de las Comisiones, quienes evaluado su desempeño, serán candidatos preferentes a formar parte del Servicio de Carrera de conformidad con el Estatuto respectivo. Para lo anterior la Cámara suscribirá con las instituciones educativas respectivas los convenios necesarios.**

La Unidad está a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto del Servicio de Carrera y se estructura con las oficinas que se requieran.

**Tercero.** Se reforman y adicionan los artículos 100, 101,102,103,146 y 148, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 21**

**XVI. Dar cuenta de las excitativas formuladas ante comisiones, y/o al Presidente de la Mesa Directiva,** a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquél en que se les turne un asunto y, si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, y si ni así presentare el dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra Comisión.

#### **Artículo 28**

Son ordinarias las que se celebren durante los días hábiles de los periodos constitucionales, serán públicas, comenzarán, por regla general, a las **10:00 horas**, y durarán hasta **seis** horas; pero por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos de ella, aprobada en los términos de este Reglamento, podrán ser prorrogadas. Serán extraordinarias las que se celebren fuera de los periodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos. Serán permanentes las que se celebren con este carácter, por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

#### **Artículo 58**

Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:

**I. Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores al Presidente o Presidentes de las Mesas Directivas de las Comisión (s), que corresponda, atendiendo a su materia, para su dictaminación, con copia al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, quien dará cuenta de la relación de ellos al Pleno en la sesión inmediata a su presentación: Sí el dictamen de la Comisión de que trate fuera positivo se remitirá al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para someterlo a la discusión y en caso aprobación del Pleno. Serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto. En caso de dictaminarse negativamente la proposición, se remitirá al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara una relación sucinta de los motivos que llevaron al dictamen, la que sí considera que el asunto es de interés nacional podrá someterlo a discusión, y en su caso aprobación del Pleno.**

III. Se deroga.

#### **Artículo 59**

En los casos que se consideren de urgencia u obvia resolución, las proposiciones deberán ser presentadas ante el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara quien los someterá a la consideración del Pleno para ser calificadas en este sentido, por el voto de la mayoría de los Diputados presentes de la Cámara que estén presentes, de no ser calificados en este sentido se turnará a la Comisión que corresponda para su dictaminación. La Cámara pondrá, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura, cuando así lo acuerde el Pleno.

#### **Artículo 100**

Los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discuta, podrán hablar hasta dos veces. Los otros miembros de la Cámara sólo podrán hablar una vez sobre un asunto.

#### **Artículo 101**

Los individuos que hablen en pro o en contra de las iniciativas o proposiciones sólo podrán apoyarse en material escrito para citar textualmente referencias jurídicas o documentales.

#### Artículo 102

Los individuos de la Cámara, aun cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra para **rectificar hechos o contestar alusiones personales**, cuando haya concluido el orador y sin que puedan hacer uso de la palabra más de tres minutos y por una sola ocasión en un mismo asunto.

#### Artículo 103

Los discursos de los individuos de Las Cámaras sobre cualquier negocio no podrán durar más de **quince minutos** en el caso de iniciativas y de cinco minutos en proposiciones, sin permiso de la Cámara.

#### Artículo 108

Siempre que al principio de la discusión lo pidan al menos **20 individuos** de la Cámara, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, seguirá el debate.

#### Artículo 146

Habrán tres clases de votaciones; nominales, económicas y por cédula. Nunca habrá votaciones por aclamación. **Se votarán por cédula aquellos asuntos de interés o seguridad nacional, que así sean considerados, mediante votación nominal, por las dos terceras partes de los individuos presentes, a solicitud del Presidente de la mesa Directiva de la Cámara o al menos 25 individuos.**

#### Artículo 148

Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunte si hay o no lugar a probar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros **25 individuos**. También serán nominales en el caso del artículo 152.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 14 de octubre de 2004.

Suscriben la presente iniciativa los integrantes de la diputación federal por Nuevo León del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional:

**Diputados:** Eduardo Alonso Bailey Elizondo (rúbrica), Juan Carlos Pérez Góngora (rúbrica), Humberto Cervantes Vega (rúbrica), Marcela Guerra Castillo (rúbrica), Mayela Quiroga Tamez (rúbrica), Alfonso González Ruiz (rúbrica), María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica), Adrián Villagómez García (rúbrica), Margarita Martínez López (rúbrica), Alfonso Rodríguez Ochoa, Cristina Díaz Salazar (rúbrica), Héctor Gutiérrez de la Garza, Carlos Mireles Morales (rúbrica).

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1605-II, jueves  
14 de octubre de 2004.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 27 Y 115 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A  
CARGO DEL DIPUTADO OMAR BAZÁN FLORES, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRI**

De conformidad con lo que establecen los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIX-C, XXIX-D, XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los artículos 55, fracción II, 56, 57, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el de la voz, diputado Omar Bazan Flores, propone a esta H. Soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la fracción XXI al artículo 27 y modifica el ultimo párrafo de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

El fenómeno de la globalización posee múltiples formas de expresión, la mayor parte de las cuales condicionan el actual crecimiento de la sociedad urbanizada y a su vez, la configuración de una nueva forma de sociedad urbana. En ese marco de cambios, dos grandes transiciones continúan en pleno avance:

- I. La transición de la pobreza, marcada por el tránsito desde lo rural y por su acumulación en torno a los ámbitos urbanos.
  
- II. La transición de la riqueza o de cambio de modelo de crecimiento económico desde el modelo industrial al post-industrial.

Esta fuerte pérdida de vínculos con lo territorial y con los ámbitos de relacionamiento entre personas, han puesto en crisis mucho de los valores sociales sobre los cuales se ha sustentado gran parte del control social en las decisiones que afectan los bienes públicos y la distribución del poder en la sociedad.

De acuerdo con las conclusiones del Foro Internacional sobre Gestión del Desarrollo Urbano Sostenible en América Latina.

Los gobiernos locales poseen, a raíz de su estrecho contacto con quienes demandan soluciones ante esta crisis social, el desafío de pensar y estimular procesos que permitan acelerar la construcción de nuevos sistemas de valores y su expresión en nuevos patrones de comportamiento en la toma de decisiones en el ámbito individual o colectivo. La solidaridad, la corresponsabilidad, la actitud de reflexión permanente junto a la sociedad civil organizada, así como la utilización de conocimiento social y técnicamente validados, se reconocen como claros referentes en esta construcción de vínculos sociales necesarios para avanzar hacia una gobernabilidad local socialmente incluyente y sostenible.

El espacio urbano se ha transformado en el espacio de las más importante tensiones sociales que se desarrollan en América Latina. De esta forma el desarrollo urbano sostenible emerge desde la visión de los gobiernos como un principio de acción dirigido a la protección de bienes estratégicos para el desarrollo local, nacional y global.

Asimismo, participa con intensidad la demanda de la movilización social que reclama políticas de gestión ambiental durables en términos político-administrativo, financiero y de eficacia. La visión técnica y la voz ciudadana convergen en la generación de una corriente de demanda de mayor coordinación intergubernamental e intersectorial en las tareas de diseño y de ejecución de políticas de gestión ambiental a nivel urbano.

Los gobiernos encargados de la gestión del desarrollo a nivel urbano han comenzado a ensayar modelos de integración de esta diversidad de perspectivas con el fin último de legitimar su proceso de toma de decisiones, de planificación y de asignación de recursos. En esta necesaria integración de perspectivas se reconoce la necesidad de nuevas capacidades e instrumentos que colaboren en el establecimiento y la gestión de un dialogo social a nivel local.

La incorporación de la noción del desarrollo sustentable a la gestión urbana implica impulsar un proceso de cambio en el cual el empleo de los recursos, la gestión de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y la transformación institucional (política, económica y social) se realicen de tal modo que permitan satisfacer necesidades del presente sin hipotecar el potencial para futuras generaciones.

El desarrollo urbano sustentable debe tener como misión: El fomentar un gobierno participativo y solidario, porque sus responsabilidades y funciones solo se justifican en la medida que se satisfagan con eficiencia las necesidades de las personas. Ofrecer servicios públicos de calidad, equitativos y viables, esto es un deber de justicia ya que la ciudadanía paga impuestos para recibirlos y de ellos dependen en mucho su nivel de salud, seguridad y bienestar. Promover el desarrollo equitativo y sustentable ya que el acelerado proceso de urbanización supone encontrar soluciones reales y duraderas a diversos problemas sociales y ambientales. Aquí la tarea consiste en armonizar una gran diversidad de elementos y promover un desarrollo integral, es decir un desarrollo en donde el crecimiento y la viabilidad social no se contrapongan. Y por ultimo, crear un gobierno eficaz y menos costoso, es decir, responder a los intereses de la colectividad con una nueva cultura de responsabilidad y de servicio. De asumir el gobierno el compromiso de impulsar una administración eficiente y transparente en el uso de los recursos públicos.

Cualquier tipo de acción dirigida a mantener o mejorar la calidad de vida en nuestro territorio es pues una responsabilidad compartida entre sociedad y gobierno. Es por eso que la planeación urbana participativa es un proceso de interacción entre sociedad y gobierno dirigido a establecer las líneas de acción a seguir sobre una problemática específica en nuestro territorio, en donde ambas partes tienen que actuar buscando la identificación de problemas, las bases de la concentración de intereses, el diseño general de las propuestas y las formas de ponerlas en práctica, teniendo siempre como referente la viabilidad financiera de

las propuestas, la disponibilidad de recursos, el marco jurídico vigente y las políticas públicas de desarrollo.

Muchos de los objetivos del desarrollo sustentable tal vez parezcan estar en conflicto entre ellos en el corto plazo. Por ejemplo, el crecimiento industrial puede estar en conflicto con la preservación de los recursos naturales. A largo plazo, sin embargo, el uso responsable de los recursos naturales en la actualidad ayudara a asegurar que se cuente con recursos para el crecimiento industrial sostenido dentro de muchos años.

El estudio de este rompecabezas plantea varias preguntas difíciles. Por ejemplo, ¿puede cumplirse con el objetivo económico a largo plazo del crecimiento agrícola sostenido si no se cumple el objetivo ecológico de preservar la biodiversidad? ¿Qué pasa con el medio ambiente en el largo plazo si un gran numero de personas no pueden satisfacer actualmente sus necesidades domesticas básicas?.

El siglo XX evidenció un dinámico proceso de urbanización paralela con la acelerada industrialización en sus primeras siete décadas, y la revolución de las actividades terciarias en las siguientes, conduciendo esto ultimo a la conformación de la ciudad global y a un conjunto de mega ciudades que son funcionales a las primeras. Para aclarar el papel económico de las mega ciudades de fin del siglo XX, será necesario bosquejar las peculiaridades del actual proceso de globalización que imprime una nueva función y jerarquización al sistema internacional de ciudades.

Desde los años sesenta del siglo XX se observa un proceso de desconcentración industrial en el ámbito internacional, con el relativo desmantelamiento de las grandes ciudades industriales de Estados Unidos de América e Inglaterra, como Detroit, Chicago, Nueva York, Londres, Manchester y Liverpool -en los ochenta también en Japón-, que por la competencia del mercado industrial, la revolución experimentada en los procesos de producción, así como la lógica empresarial de

maximizar la ganancia y acelerar la acumulación de capital, trasladan parte de su proceso productivo hacia ciertos países del tercer mundo denominados de "nueva industrialización" (Brasil, México, Argentina, Taiwán, Corea, Singapur, entre otros).

En los años ochenta, la crisis de la deuda de varios países emergentes, y la caída de los precios internacionales de los bienes primarios de muchas otras naciones, se vio en cierta manera neutralizado por un flujo masivo de inversión extranjera directa hacia los países latinoamericanos y los del sureste asiático, principalmente de parte de las grandes corporaciones multinacionales que dominaban cada vez más la economía internacional.

El primer factor estructural que caracteriza a la globalización se enmarca dentro de la "revolución terciaria o de los servicios", que sustituye a la vieja revolución industrial y conduce hacia la hegemonía de los servicios, dentro de los que destaca el poderoso sector financiero. La globalización avanza en segundo lugar, por la acelerada expansión de los mercados financieros en escala planetaria, siendo que los recursos de los bancos internacionales como porcentaje del Producto Interno Bruto mundial se eleva de 6 por ciento en 1970, a 31.9 por ciento en 1989. En tercer lugar, la emergencia de avances tecnológicos revolucionarios en el campo de la microelectrónica, biotecnología, telecomunicaciones, robótica, invención de nuevos materiales, etcétera, conduce a la flexibilización del proceso productivo, lo que permite gran libertad en la localización de las empresas y a fragmentar territorialmente las etapas del proceso productivo.

Es importante señalar que la globalización ha conducido hacia una nueva función estratégica para las principales ciudades, que se transforman en los centros de comando de la economía global, en ubicaciones clave para los servicios financieros y los especializados para las empresas, en los sitios para las innovaciones y desarrollos tecnológicos, así como en mercados importantes en el ámbito internacional. Esto conduce a la conformación de un nuevo tipo de urbe: la ciudad global.

Desde principios del siglo XX, Patrick Geddes había bautizado a las grandes aglomeraciones como ciudades mundiales, siendo posteriormente caracterizadas en los sesenta como aquellas que constituyen los principales centros de poder político, alrededor de los cuales se agrupan las organizaciones profesionales, sindicatos, federaciones de trabajadores y matrices de las grandes empresas. Adicionalmente, son los principales centros de comercialización de todo tipo de mercancías, donde convergen las carreteras y se ubican los aeropuertos más importantes; suelen ser también los mayores centros bancarios y financieros, así como de servicios especializados; igualmente concentran los más sofisticados servicios médicos y hospitalarios, las universidades y los centros de investigación científica y tecnológica, así como las cadenas de radio y televisión.

Según Saskia Sassen, socióloga de la Universidad de Chicago, la globalización ha quebrantado la exclusividad que ejercían los Estados soberanos sobre un territorio. Las grandes firmas no están arraigadas a un territorio y operan sin tropiezo alguno a través de las fronteras. Sassen propone tres elementos que contribuyen a la nueva configuración de la geografía del poder: a) la globalización se materializa en instituciones y procesos estratégicos; b) hay un nuevo régimen legal que vigila las operaciones económicas transfronterizas; y c) crecientemente las actividades económicas tienen lugar en el espacio electrónico.

Según Sassen, la reducción de la regulación que ejercían los Estados va acompañada de nuevas formas que garantizan la autonomía de los bancos centrales de los diferentes países. Nuevas instancias privadas han emergido como árbitros de las disputas entre competidores que trascienden las normas legales nacionales. Aun no hay una nueva Ley global, pero para ciertas funciones (protección de patentes, del medio ambiente, valores humanos y de cultura global) se ha extendido la validez de valores nacionales, particularmente de origen "angloamericano". La nueva geografía del poder en la globalización significa que ciertas funciones de los Estados han sido debilitadas y otras requieren reforzamiento.

Por lo anterior, y debido principalmente a los efectos que han sufrido el desarrollo de nuestros centros urbanos con la globalización y las diferentes crisis económicas, las cuales han producido las grandes migraciones hacia los centros urbanos de nuestro país, es necesario definir una Política de Estado para garantizar el desarrollo sustentable de estos grandes centros urbanos nacionales, garantizar y planear lo necesario para enfrentar la rápida concentración de población en zonas urbanas con la consecuente generación de problemas sociales, los cuales todo gobierno tiene que enfrentar para el desarrollo que nuestro país debe garantizar a las próximas generaciones.

Esta propuesta conserva el espíritu de la reforma del artículo 115 constitucional, el cual va en el sentido de fortalecer al municipio guiados por el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, por lo que, sin quitar facultades al municipio, pretende obligar al Estado, según el concepto de Weber, ha establecer una política de desarrollo urbano sustentable que permita a un sistema federal con el concurso del municipio ha fortalecer la descentralización y el crecimiento ordenado de las grandes ciudades.

Esta propuesta pretende obligar al Estado en sus tres niveles ha desarrollar una política que mantenga un directriz de desarrollo urbano sustentable respetando la competencia de la Federación, estados y municipios, encaminándonos al crecimiento equitativo de las zonas urbanas del país. Haciéndonos propias las razones de la reforma de 1982, "estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzara por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica."

**Por lo que presento a esta H. Soberanía la presente iniciativa:**

**Artículo único: que reforma y adiciona la fracción XXI al artículo 27 y modifica al ultimo párrafo de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 27.**

**Fracción I) a XX) queda igual.**

XXI.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo urbano sustentable, con el propósito de fomentar, mediante una planeación democrática y de calidad, el crecimiento equilibrado, sustentable y equitativo de los Municipios. Este crecimiento debe considerar el uso adecuado de los recursos, la protección del medio ambiente, el crecimiento ordenado de las grandes metrópolis, la redefinición del espacio de las grandes ciudades, la calidad de los servicios públicos y la distribución de los beneficios de la economía nacional. Donde la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del cambio tecnológico e institucional estén en equilibrio, aumentando el potencial actual y futuro para atender las necesidades y aspiraciones humanas. Optimizar los beneficios económicos y sociales disponibles en el presente, sin poner en peligro el probable potencial en beneficios similares en el futuro, asegurando la armonía entre el desarrollo rural con el desarrollo urbano.

**Artículo 115. Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa del Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:**

**Fracciones I a IV queda igual**

**Fracción V. Los municipios en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:**

**Inciso a) a i) quedan igual**

**En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero y fracción XXI del artículo 27 de esta Constitución expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.**

**Transitorio.-** Esta reforma entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

27 de Septiembre de 2004.

Dip. Omar Bazán Flores (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1605-II, jueves  
14 de octubre de 2004.

QUE ADICIONA UN APARTADO C AL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y REFORMA LOS  
ARTÍCULOS 88 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN, Y 3°, 27 Y 30 DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA,  
A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ PORFIRIO ALARCÓN HERNÁNDEZ, DEL  
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

José Porfirio Alarcón Hernández, diputado federal de la LIX Legislatura, integrante del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en la fracción II del artículo 71 y 135 de la Constitución General de la República y en el Artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, acude a esta soberanía a presentar una iniciativa de proyecto de decreto para adicionar un apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de dar existencia y jerarquía jurídica a la Defensoría Federal de Oficio, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El hombre ha luchado durante toda su historia por alcanzar la justicia que junto con la libertad constituyen el binomio más sublime.

El Estado tiene como finalidad principal garantizar la justicia social a la población.

El concepto de justicia que se tenía en la antigüedad era en el sentido de que debían dársele al individuo los satisfactores en relación con sus méritos. El concepto moderno, ya no se basa sólo en la capacidad individual, sino fundamentalmente, en las oportunidades que todos deben tener para alcanzar esa capacidad. Por eso la antigua idea de la justicia, resulta injusta porque no todos han tenido, ni tienen las mismas oportunidades y medios para superarse. El

derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la alimentación, a la vivienda, etcétera, es el elemento que integra la justicia distributiva, que el gobierno debe realizar con más eficacia.

A la par de los satisfactores materiales, los seres humanos, necesitan de otros satisfactores como son los valores, entre los cuales la justicia penal es uno de los más importantes.

En nuestro país, veinticuatro millones están en la pobreza extrema y además de estar necesitados de bienes materiales, están urgidos también de justicia.

En este México injusto en el que los poderosos se colocan por encima de la ley y los pobres sólo tienen como patrimonio, su pobreza, su impotencia, su desconsuelo, hace falta una Institución jurídica, que los defienda de los atropellos y de los abusos de las autoridades de todo tipo, especialmente de los policías, los agentes del Ministerio Público y de muchos jueces.

Lo que debe hacerse es crear o apoyar a los organismos que tienen como finalidad la realización efectiva del derecho de los individuos que por sus condiciones económicas o culturales no pueden lograrlo por sí mismos.

El más importante de estos organismos es la Defensoría de Oficio, denominado en el ámbito federal Instituto Federal de Defensoría Pública, si tenemos en cuenta que los patrocinados y defendidos por ésta, son personas de escasos recursos económicos, que al no tener para pagar un abogado particular y ante la arbitrariedad de muchas autoridades, se encuentran sumidos en la incertidumbre y la desesperación, de las que deben ser rescatados, cada vez con mayor eficacia por esta institución generosa, que no tiene existencia Constitucional, no obstante que se hace cargo de la defensa de casi el ochenta y cinco por ciento de los procesados. Lo mismo sucede en las entidades federadas.

Es necesario precisar lo que el Derecho de Defensa significa en nuestra vida jurídica.

Existen dos tipos de nombramiento de defensor: el **electivo** que es el que efectúa el inculcado de entre las personas de su confianza o nombrándose así mismo como defensor (casos muy raros) y el otro tipo, es el nombramiento **designativo** que es el que efectúa el juez, cuando no tiene quien lo defienda o no quiere nombrar defensor y que constitucionalmente está obligado a designarle al de oficio.

La Defensa presenta aspectos de indudable carácter público y su posición no está determinada solamente por el interés privado de su defendido, sino también por el interés público de la justicia. La función procesal de la defensa no está entregada a su capricho, sino que está determinada por la ley, la cual le impone a veces **patrocinio facultativo** o **patrocinio obligatorio** y en algunos casos la excluye y es cuando se convierte en **patrocinio prohibido**.

No obstante los constantes tropiezos que en la historia ha sufrido el Derecho de Defensa, se ha llegado al acuerdo unánime de que debe concederse a todo delincuente, sin exclusión alguna, sea quien fuere y la forma o magnitud de su delito, el patrocinio de un abogado defensor, para que la justicia pueda lograr sus fines; de lo contrario no sería justicia aplicada, sino injusticia consumada.

### **La defensa como garantía desde el punto de vista constitucional**

En los tres movimientos sociales de México, el pueblo ha luchado y sigue luchando por conseguir libertad y justicia y por insertar en sus leyes fundamentales, derechos esenciales para su existencia pacífica y digna.

Entre esos derechos conquistados por los mexicanos y plasmados en la Constitución Federal, tenemos, el derecho a defenderse jurídicamente cuando se es acusado, es decir, al Derecho de Defensa, establecido como obligación del gobierno en la fracción IX del artículo 20.

Esta garantía de seguridad jurídica se creó para proteger al gobernado, imponiendo este ordenamiento constitucional a toda autoridad jurisdiccional que conoce de los juicios penales, diversas obligaciones y prohibiciones a títulos de requisitos legales, de formalidades esenciales que debe llenar todo proceso para que no sean despojados del derecho de defensa los propios inculpados.

Aunque en los artículos constitucionales 13, 14 y 16 a 23 se encuentran enunciadas las garantías individuales de las personas en las causas criminales, es específicamente la fracción IX del artículo 20, si es observada íntegramente, la que garantiza el cumplimiento de las demás, es decir, si el derecho de defensa es respetado por las autoridades y ejercido plenamente por los particulares acusados, se estará en posibilidad de hacer valer las demás garantías individuales que en materia penal establece nuestra Carta Magna.

La fracción IX del artículo 20 garantiza el derecho de defensa, protegiendo así al inculpado, contra la arbitrariedad de no pocos Agentes del Ministerio Público y no pocos Jueces, asegurando que toda persona al ser juzgada, haga uso de su defensa legal. En esta forma la constitución siempre ha velado por poner al alcance del individuo, todos los medios para su defensa contra los abusos de muchas autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

En la Constitución de 1857 se estableció la garantía más importante que tiene el acusado para defenderse, en el artículo 20, fracción V: "Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza o por ambos según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de defensores de oficio para que elija el o los que le convengan".

La Constitución de 1917, que sustituyó la de 1857, dispuso:

**"Artículo 20.** En todo juicio del orden criminal, tendrá el acusado las siguientes garantías:

IX. Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que, o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite."

El 3 de septiembre de 1993 se reformaron el párrafo inicial para hacer referencia al proceso y al inculcado en lugar del juicio criminal y del acusado y la fracción IX del artículo 20 que dispone: "Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; " y se agregó el último párrafo de la fracción X del mismo artículo 20 que mandata: "Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna".

El artículo 20 estatuye que no debe haber un proceso penal sin la institución de la defensa y que el procesado siempre debe tener un defensor a partir del momento en que se le prive de la libertad. De esto se sigue que la función es de carácter público, no variando esta naturaleza en los casos en que el indiciado nombra defensor a alguien que no pertenece al cuerpo de defensores de oficio; se trata simplemente de un derecho que el Constituyente le reconoce de depositar su confianza en persona que él elija.

Este concepto de los Constituyentes, incorporado en la Constitución vigente, la función de la defensa queda equilibrada y racionalmente desarrollada. De este equilibrio procesal, plasmado en la Constitución, se concluye que **la Defensoría debe estar organizada en forma similar a como lo está el Ministerio Público**, para que el cumplimiento de la función de la Defensoría sea una realidad.

El Presidente Venustiano Carranza y los constituyentes consideraron como tarea esencial del Estado, cuidar los intereses del procesado poniendo al alcance de éste los medios mínimos para su defensa y para lograr este objetivo instauraron el derecho de defensa, pero desafortunadamente, no crearon la Defensoría de Oficio como Institución, para hacerla equivalente con la contraparte que es el Ministerio Público, que sí fue creado como institución.

Los Constituyentes de 1917 a través de la fracción IX y de otras fracciones del artículo 20 trataron de equilibrar la fuerza del derecho de Defensa con la de la Acusación, pero no advirtieron que era indispensable, crear la Institución de la Defensoría de Oficio, por que no basta establecer garantías individuales en una constitución, si no se crea el organismo, la institución, encargada de verificar que esas garantías sean respetadas, por los gobernantes.

En el artículo 102 de nuestra ley máxima se establece: **A. "La Ley organizará el Ministerio Público** de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con **la ley respectiva**. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Con la transcripción de este primer párrafo del artículo 102, se demuestra que el Constituyente de Querétaro estableció la institución destinada a **acusar** pero **no** la institución destinada a **defender**, pues ni este artículo, ni en algún otro, estableció la existencia de la Defensoría de Oficio; la Defensoría de pobres, como le llamó Ponciano Arriaga, su creador, porque él presentó al Congreso Potosino la iniciativa que fue aprobada el 5 de marzo de 1847.

Por otra parte, las Defensorías de Oficio en los Estados de la República dependen del poder ejecutivo y el Instituto Federal de Defensoría Pública depende del poder judicial. Es incompatible que el juzgador y el defensor dependan del mismo poder, como también es antijurídico que acusador y defensor dependan del ejecutivo. Por este motivo es necesario, es urgente, es jurídicamente adecuado, que la defensoría federal de oficio sea una institución autónoma, con patrimonio propio, pero sobre todo con existencia constitucional y con la jerarquía que necesita para cumplir su alta misión de ser la parte que defiende en el proceso penal mexicano, a la misma altura que el Ministerio Público que es la parte que acusa.

Tomar sólo algunas medidas de tipo legal no son suficientes para lograr la equitativa impartición de la justicia, aún cuando se establezcan principios como el de la "suplencia de la queja" que obliga al juez a orientar a la parte débil (obreros, menores de edad, incapacitados) recogiendo o complementando elementos, a fin de llegar a una resolución justa y no simplemente legal de la controversia. La inclusión de este principio en un ordenamiento jurídico (artículo 76 Bis de la Ley de Amparo) y la orientación de otras leyes hacia la protección de las personas, cultural, social o económicamente débiles, no constituyen más que esfuerzos frágiles y desarticulados para solucionar los grandes problemas de las clases marginadas en su acceso a la justicia.

El juicio de amparo, como una figura o Institución jurídica, no satisface las necesidades de protección contra las arbitrariedades de la autoridad, por lo complicado de sus disposiciones, por eso, solo los abogados especialistas en Amparo pueden solicitarlo y darle trámite; el amparo no está al alcance de la gran mayoría de la población por lo antes señalado y porque quien pretenda solicitarlo, debe tener dinero para pagar la fianza que se solicita para obtener la suspensión provisional del acto reclamado. Si el pueblo no tiene para pagar a un abogado, menos tendrá para pagar una fianza. Por eso debe fortalecerse a la Defensoría de Oficio.

Por otra parte, el Instituto Federal de Defensoría Pública está dirigido por una Junta Directiva de seis miembros y un Director General que la preside, según el artículo 27 de la ley del Instituto. A su vez, el director general es nombrado por el Consejo de la Judicatura Federal a propuesta de su Presidente (artículo 30) y el Presidente del Consejo de la Judicatura, es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (artículo 71 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). El artículo 100 de la Constitución General de la República, señala también que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es también el Presidente del Consejo de la Judicatura.

Frente a estas disposiciones, cabe preguntarse: ¿alguien podrá creer que el director del Instituto Federal de Defensoría Pública sería una persona que no esté a las órdenes del Presidente de la Suprema Corte? ¿Alguien podrá afirmar que el Instituto Federal de Defensoría Pública goza de independencia técnica y operativa, como lo señala el artículo 3° de su propia ley? ¿Es jurídicamente adecuado que la Institución destinada a defender, forme parte del poder que juzga? ¿Puede el Instituto que tiene dependencia administrativa y presupuestal hacia el Consejo de la Judicatura Federal, ser un órgano independiente? El artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que el Instituto Federal de Defensoría Pública es uno de sus órganos auxiliares ¿podrán entonces los Defensores Públicos, tener autonomía en el desempeño de sus funciones, en relación con los jueces y magistrados, si forman parte del mismo poder judicial, si son sus superiores? Haciendo una comparación, ¿podrá un tentáculo de un pulpo tener independencia de acción y vida propia?

Aun cuando la Defensoría Pública Federal, llamada antes Defensoría de Oficio, haya pertenecido desde su institucionalización en 1922 al Poder Judicial de la Federación, no hay argumento jurídico para que siga perteneciendo a este poder ¿O valen más los errores históricos que las razones jurídicas?

Por lo anteriormente señalado se propone:

1. El Instituto Federal de Defensoría Pública, debe tener reconocimiento explícito y la jerarquía jurídica necesaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo tiene el Ministerio Público, por lo que debe establecerse su existencia como institución independiente, con igual jerarquía que el Ministerio Público Federal. Este Instituto debe tener autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. (En la redacción del apartado C se toma en cuenta lo que establecen los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley vigente de Defensoría Pública del 28 de mayo de 1998.)

2. Para evitar incongruencias jurídicas, parcialidades o interpretaciones indebidas, el Director del Instituto Federal de Defensoría Pública, debe ser nombrado por el Senado.

3. Reformar el artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que considera al Instituto Federal de la Defensoría Pública como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal para que el Instituto ya no forme parte del Consejo de la Judicatura.

4. Reformar el artículo 3º de la Ley Federal de Defensoría Pública con el mismo objetivo de la propuesta anterior.

5. Reformar el primer párrafo del artículo 27 de la ley federal de Defensoría Pública, para que el director general del Instituto Federal de Defensoría Pública y los seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio que integran la junta directiva, ya no sean nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente, sino por el Senado, previa consulta y propuestas de Colegios y Asociaciones de Doctores, Maestros y Licenciados en Derecho de todo el país, Directores de Facultades y Escuelas de Derecho, Académicos y otros organismos similares.

6. Reformar el artículo 30 de la ley Federal de Defensoría Pública para que el Director General del Instituto ya no sea nombrado por el Consejo de la Judicatura Federal a propuesta de su Presidente, que es el Presidente de la Suprema Corte, sino por el Senado de la República.

Por lo anteriormente fundado y motivado se propone el presente Proyecto de Decreto de Reforma para adicionar un apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reformar el artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformar los artículos 3º, 27 y 30 de la Ley Federal de Defensoría Pública, para quedar como sigue:

## **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Artículo 102.**

**A. ...**

**B. ...**

**C.** La ley organizará a la Defensoría de Oficio de la Federación cuyo titular será nombrado por mayoría simple, por el Senado de la República, previa consulta y propuestas de Colegios y Asociaciones de Doctores, Maestros y Licenciados en Derecho de todo el país, Directores de Facultades y Escuelas de Derecho, Académicos y otros organismos similares. El Instituto Federal de Defensoría Pública, estará presidido por un director general que durará en su cargo tres años, pudiendo ser reelecto. Podrá ser removido por causas graves, también por mayoría simple del Senado de la República. Para ser Director General del Instituto Federal de la Defensoría Pública deberá reunir para su elección, los mismos requisitos que se exigen para ser Procurador General de la República.

El Senado de la República preferirá, en igualdad de circunstancias, a quien haya desempeñado el cargo de Defensor Público, Agente del Ministerio Público, Juez o Magistrado.

El Instituto Federal de Defensoría Pública tendrá autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Incumbe al Instituto Federal de Defensoría Pública, la prestación del servicio de Defensoría Pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la

defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en términos que la ley respectiva establezca.

Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

El Servicio de Defensoría Pública será gratuito. Se prestará bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo y de manera obligatoria, en los términos de la ley del Instituto Federal de Defensoría Pública.

### **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

**Artículo 88.** Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con los siguientes órganos: el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles en los términos que establece la ley de concursos mercantiles.

Con excepción de los miembros de la Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, cuyos requisitos para ser designados se mencionan en las leyes de la materia correspondientes, los demás titulares de los órganos del Consejo de la Judicatura Federal deberán tener título profesional legalmente expedido, afín a las funciones que deban desempeñar, experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los órganos contarán con el personal que fije el presupuesto.

### **Ley Federal de Defensoría Pública**

**Artículo 3°.** Para la prestación de los servicios de defensoría pública, se crea el Instituto Federal de Defensoría Pública, como órgano público autónomo. En el desempeño de sus funciones gozará de independencia técnica y operativa.

**Artículo 27.** La Junta Directiva estará integrada por el director general del Instituto Federal de Defensoría Pública, quien la presidirá y por seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, nombrados por el Senado, previa consulta y propuestas de Colegios y Asociaciones de Doctores, Maestros y Licenciados en Derecho de todo el país, Directores de Facultades y Escuelas de Derecho, Académicos y otros organismos similares.

Los miembros de la Junta Directiva realizarán sus funciones de manera personal e indelegable. Durarán en su cargo tres años y podrán ser reelectos por una sola ocasión.

**Artículo 30.** El director general del Instituto Federal de Defensoría Pública será nombrado por el Senado de la República previa consulta y propuestas de Colegios y Asociaciones de Doctores, Maestros y Licenciados en Derecho de todo el país, Directores de Facultades y Escuelas de Derecho, Académicos y otros organismos similares y durará tres años en su cargo, pudiendo ser reelecto.

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de octubre de 2004.

Dip. José Porfirio Alarcón Hernández (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1605-II, jueves  
14 de octubre de 2004.**

**QUE REFORMA EL ARTICULO 3º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA AMALÍN YABUR  
ELÍAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los diputados que firman al calce integrantes de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71 fracción II y 73 fracción XXIX-J de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y los correlativos 55 fracción II, 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurrimos a solicitar se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo del artículo tercero de la Constitución General de la República, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Nuestra Carta Magna consagra en su artículo tercero el derecho a la educación, siendo ésta obligatoria para los diferentes grados de estudios como la educación preescolar, primaria y secundaria.

El mismo precepto en su fracción tercera inciso a) establece que la educación será orientada y se basará en los resultados del proceso científico, que luchará contra la ignorancia y sus efectos, además ese mismo criterio será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino, además, como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo.

Atento a lo anterior, en la presente iniciativa se propone elevar a rango constitucional que la Educación abarque no solo el conocimiento, sino también la instrucción física y el deporte escolar, porque se entiende que son la combinación perfecta; cuerpo y mente deben estar en constante comunión y qué mejor que

desde la niñez reciba este tipo de educación. Porque no debemos de olvidar que la educación física y el deporte escolar representan cultura como lo es también la educación académica.

A la educación física y al deporte escolar debe concebirse como una forma imprescindible para que el ser humano desarrolle sus habilidades motrices, destrezas, cualidades, virtudes y valores fundamentales que enaltezcan al individuo en particular.

Históricamente, la Grecia antigua y la cultura romana fueron civilizaciones florecientes, que no veían con desdén a la educación física y al deporte, al contrario, era parte fundamental de su formación cultural; recordemos que eran amantes de las competencias, entre ellas las deportivas y que heredaron a la humanidad entera este tipo de contiendas, que se tradujeron en los juegos olímpicos, representando una justa de carácter mundial capaz de unir el espíritu deportivo de la humanidad, independientemente de la ideología, de la religión, de la idiosincrasia o credo que se tenga.

La educación física y el deporte escolar no tienen fronteras, por lo tanto, la educación mencionada le da las bases al ser humano para lograr su óptimo desarrollo, personal, social y familiar.

Recientemente se celebraron los últimos juegos olímpicos, en donde los países que han tenido un mejor desarrollo tecnológico y científico, se caracterizaron por llevarse el mayor número de preseas, como una forma de demostrarle al mundo el grado de avance que han tenido; y si observamos en competencias olímpicas anteriores, nos daremos cuenta que se ha presentado la misma constante, es decir las potencias mundiales se han mantenido a la vanguardia en las justas deportivas.

La niñez representa el futuro de la humanidad, en el caso de México, los niños deben crecer y desarrollarse en un ambiente deportivo, ya que se traduce en una

buena salud física y mental, de tal forma, que la educación física y el deporte escolar deben ser considerados como derecho garantizado por la Constitución General de la República, al que debemos tener acceso todos los mexicanos.

Lo antes expresado adquiere mayor relevancia, al observar el papel de nuestros deportistas con "capacidades diferentes" en las recientes olimpiadas celebradas en Atenas, para aceptar la necesidad social que tenemos en cuanto a educación física y al deporte; ya que nos pusieron el ejemplo y el nombre de México en alto, a pesar de sus capacidades y habilidades especiales que son dignas de encomio.

Si nos preocupamos de tener una buena educación física y deporte escolar, en el futuro podremos gozar de una sociedad mas sana y exenta de enfermedades crónico-degenerativas, como: obesidad, diabetes mellitus e hipertensión arterial entre otras, liberando así los problemas de salud, que hoy representan un problema social. Pensamos que es primordial que nuestros jóvenes logren una vida con los mas altos niveles de salud física, un equilibrio familiar y social a través del deporte.

Esta iniciativa contiene el anhelo de formar y forjar en la niñez mexicana, a través de la Educación Física, el espíritu deportivo desde los niveles de preescolar, primaria y secundaria, pero de una forma obligatoria para el Estado, en sus tres niveles de gobierno.

México no puede quedar a la zaga, debemos cumplir los compromisos asumidos en los Organismos Internacionales, tal y como se ha pronunciado respecto a la educación deportiva La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, la cual ha manifestado su convicción de que una de las condiciones esenciales del ejercicio efectivo de los derechos humanos, depende de la posibilidad brindada a todos y a cada uno de desarrollar y preservar libremente sus facultades físicas, intelectuales y morales; en consecuencia, se deberá dar y garantizar a todos la posibilidad de

acceder a la educación física y al deporte, establecida en la proclama del 21 de noviembre de 1978, en la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte.

El preámbulo de la Carta Internacional, declara que a fin de poner el desarrollo de la educación física y el deporte al servicio del progreso humano y favorecer su desarrollo, se debe exhortar a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales competentes, a los educadores, a las familias y a los propios individuos a inspirarse en ella, difundirla y ponerla en práctica.

Asimismo, se establece que todo ser humano tiene el derecho fundamental de acceder a la educación física y al deporte, que son indispensables para el pleno desarrollo de su personalidad. El derecho a desarrollar las facultades físicas, intelectuales y morales por medio de la educación física y el deporte deberá garantizarse, tanto dentro del marco del sistema educativo, como en el de los demás aspectos de la vida social.

Además, la educación física y el deporte constituyen un elemento esencial de la educación permanente dentro del sistema global de educación.

Todo sistema global de educación debe atribuir a la instrucción física y al deporte el lugar y la importancia necesarios para establecer el equilibrio entre las actividades físicas y los demás elementos de la educación y reforzar sus vínculos, afirmando que la educación física y el deporte deben reforzar su acción formativa y favorecer los valores humanos fundamentales que sirven de base al pleno desarrollo de los pueblos.

En el plano individual, la educación física y el deporte contribuyen a preservar y mejorar la salud, a proporcionar una sana ocupación del tiempo libre y a resistir mejor los inconvenientes de la vida moderna. En el plano de la comunidad, enriquecen las relaciones sociales y desarrollan el espíritu deportivo que, más allá del propio deporte, es indispensable para la vida en sociedad, incentivando el espíritu de competencia y de trabajo en equipo.

La instrucción física y el deporte, dimensiones esenciales de la educación y de la cultura, deben desarrollar las aptitudes, la voluntad y el dominio de sí mismo, de cada ser humano y favorecer su plena integración en la sociedad. Se ha de asegurar la continuidad de la actividad física y de la práctica deportiva durante toda la vida, por medio de una educación global, permanente y democratizada.

La educación física y el deporte escolar deben elevarse a rango Constitucional, para que sea de derecho y no de hecho; considerando que, al incluirlo en la Constitución, serán obligatorios y se contará con los recursos presupuestales necesarios para un mejor desarrollo, que permitan instalar el equipo, los recursos humanos y los materiales apropiados en cantidades suficientes, para facilitar una participación intensiva y con toda seguridad, en los programas escolares y extraescolares de educación física y deporte.

Los gobiernos, las escuelas y los organismos privados competentes deben unir sus esfuerzos a todos los niveles y concertarse para planificar el establecimiento y la utilización óptima de las instalaciones, el equipo, materiales y recursos humanos destinados a la educación física y el deporte escolar.

Con base en lo antes expuesto, los diputados firmantes sometemos a la aprobación de esta H. asamblea, el presente proyecto de

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

**Artículo Único.-** Se reforma el párrafo primero del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3º

"Todo individuo tiene derecho a recibir **en la educación preescolar, primaria y secundaria, la preparación académica, física y deportiva.** El Estado, -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y

la secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

...".

### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 14 días del mes de octubre del 2004.

**Diputados:** Amalín Yabur Elías, Jorge Antonio Kahwagi Macari, Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Manuel Velasco Coello, Emilio Chuayffet Chemor, Wintilo Vega Murillo, Ady García López, Margarita Martínez López, Lino Celaya Luría, Francisco Grajales Palacios, Víctor Félix Flores Morales, Arturo Osornio Sánchez, Sofía Castro Ríos, Juan Manuel Dávalos Padilla, Ángel Augusto Buendía Tirado, Filemón Primitivo Arcos Suárez, Federico Barbosa Gutiérrez, Juan Manuel Vega Rayet, Laura Elena Martínez Rivera, Francisco José Rojas Gutiérrez, Rogelio Rodríguez Javier, Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva, Jacobo Sánchez López, José Guzmán Santos, Roger David Alcocer García, Javier Orozco Gómez, Pedro Ávila Nevárez, Fernando Ulises Adame de León, Francisco Luis Monárrez Rincón, Rosario Sáenz López, Laura Reyes Retana Ramos, Julián Nazar Morales, Jorge Baldemar Utrilla Robles, Mario Alberto Rafael Zepahua Valencia, Hugo Rodríguez Díaz, José Porfirio Alarcón Hernández, María Cristina Díaz Salazar, Alfonso González Ruiz, Margarita Martínez López, Heliodoro Carlos Díaz Escárraga, Eviel Pérez Magaña, Fernando García Cuevas, Gaspar Ávila Rodríguez, Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, Ángel Paulino Canul Pacab, María de Jesús Aguirre Maldonado, José Manuel Carrillo Rubio, Francisco Javier Bravo Carvajal, Evelia Sandoval Urbán, Sergio Armando Chávez Dávalos, Gonzalo Moreno Arévalo,

Carmen Guadalupe Fonz Sáenz, María del Consuelo Rafaela Rodríguez de Alba, Jaime Fernández Saracho, Martha Palafox Gutiérrez, Pablo Pavón Vinales, Jesús González Schmal, Óscar Félix Ochoa, José Luis Briones Briceño, Bernardo Vega Carlos, José Luis Medina Lizalde, Marco Antonio Torres Hernández, Ernesto Alarcón Trujillo, Concepción Olivia Castañeda Ortiz, Francisco Alberto Jiménez Merino, José López Medina, David Hernández Pérez, Francisco Herrera León, Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, Rosa Hilda Valenzuela Rodelo, Francisco Cuauhtémoc Frías Castro, Diva Hadamira Gastélum Bajo, Lilia Isabel Aragón del Rivero, Roberto Rafael Campa Cifrián, Claudia Ruiz Massieu Salinas, Francisco Suárez y Dávila, Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza, Leticia Gutiérrez Corona, Luis Felipe Madrigal Hernández, Carlos Manuel Rovirosa Ramírez, Eugenio Mier y Concha Campos, Alejandra Méndez Salorio, María Ávila Serna, Jacqueline Guadalupe Argüelles Guzmán, Leonardo Álvarez Romo, Francisco Xavier Alvarado Villazón, Jorge Legorreta Ordorica, Raúl Piña Horta, Ángel Heladio Aguirre Rivero, Mario Moreno Arcos, Marcelo Tecolapa Tixteco.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1608-I, martes  
19 de octubre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL  
DIPUTADO TOMÁS TRUEBA GRACIÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL  
PAN

El que suscribe, diputado federal Tomás Antonio Trueba Gracián, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, nos permitimos presentar a la consideración de esta H. soberanía el siguiente **proyecto que modifica las fracciones VI, VII y adiciona la fracción VIII al artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

El sentido original de corporación está referido al agrupamiento de personas de una misma profesión, que se reúnen en torno a la defensa de intereses particulares, los de su oficio, para lo cual reconocen un sistema de normas que garantiza la reproducción de los estatutos o roles internos, dosificando las competencias internas.

En algunas corporaciones de trabajadores, durante el medioevo europeo, las diferencias entre patrones-maestros, oficiales y aprendices tendían a ser diluidas por las expectativas de promoción social y supervivencia que ofrecían los gremios. Ellos gozaban de la prerrogativa de monopolizar las producciones artesanales. Contaban con normatividades precisas para dosificar las cantidades y calidades de productos, así como las posibles representaciones sociales y políticas de sus miembros. Sobre ese monopolio y el paternalismo de los maestros se construían

las colaboraciones de sus miembros, cuyos estamentos más bajos tenían la esperanza de convertirse algún día en patrones.

Para fines del siglo XIX y principios del XX, se dieron cuando menos dos acepciones diferentes de corporativismo. El de corrientes católicas y filantrópicas y el de grupos socialistas. Los primeros veían a la corporación como una organización en la que podían ser incluidos los obreros y, en algunos casos, también los patrones. Pregonaban la colaboración de clases para evitar el conflicto y proceder a solucionar el problema social, reconociendo la fatalidad de la supremacía patronal. Esas corporaciones, en un principio, tendieron a oponerse a los sindicatos, en la medida que excluían el conflicto, aunque a la larga aceptaron la forma sindical en el marco de la doctrina social de la iglesia.

Los segundos cuando se referían a corporación, lo hacían para identificar un primer escalón de organización obrera restringido a los miembros de una agrupación, principalmente local, de trabajadores de oficio o de alguna fábrica, en la que predominaban intereses parciales, no de clase, con demandas económicas y corta repercusión. Para unos y para otros, la organización corporativa estaba plagada de limitaciones políticas y de influencias patronales, aunque era el punto de arranque de una posible organización de clase. En esta concepción toda lucha puramente económica, de regulación exclusivamente sindical, tendía a ser gremial, corporativa. Gremial, no por la subsistencia de los viejos gremios medievales, sino porque se atenía a intereses particularistas de grupos, no de clase.

La crisis económica de 1929 obligó a políticos y gobernantes a elaborar respuestas que lo mismo se presentaron en regímenes fascistas, totalitarios, que en democráticos, autoritarios o populistas. Con todos los matices del caso y reconociendo de antemano las diferencias entre los distintos regímenes, la propuesta para resolver la crisis económica se centró en el Estado, como garante del crecimiento económico y una forma a través de la cual se implementó esta política fue la corporativización de sectores de la sociedad.

En el caso de México, la relación Estado-sociedad se construyó a partir de la fundación de un partido hegemónico con amplia base social organizada en asociaciones corporativas, en donde la cohesión de éstas descansó en estrategias y prácticas que les permitieron conseguir para sus miembros la satisfacción de demandas y peticiones que incluían trabajo, prestaciones y calidad de vida.

Desde el punto de vista nacional, como desde el punto de vista de la persona, es necesario proclamar la santidad del derecho y de la obligación del trabajo. El Estado y la comunidad entera deben garantizar el libre ejercicio de ese derecho, y hacer fecundo el cumplimiento de esa obligación.

La consideración del trabajo humano como mercancía, como simple elemento material en la producción, es atentatoria contra la dignidad de la persona, y contra el interés de la Nación. Lo es en mayor grado aún, la explotación del trabajador como hombre para fines políticos, a pretexto de disciplina y cohesión de las organizaciones del trabajo.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) organizó a las masas imponiendo los derechos colectivos sobre los individuales, los movimientos ciudadanos fueron reducidos a su mínima expresión y con ellos al individuo.

Como construir la democracia en un espacio donde se concebía el poder como patrimonio y paradójicamente, al menos de manera formal, se ejercía a través de instituciones modernas (partidos políticos, elecciones periódicas, sufragio, restringido, luego ampliado, etcétera).

El Estado tiene el deber de urgir las actividades y de crear o fomentar las instituciones necesarias para garantizar el cumplimiento de esos principios y para evitar con gestión oportuna o resolver con justicia eficaz, los conflictos por razón de trabajo.

El derecho al trabajo es prerrogativa común de todos los hombres porque, en última instancia, se funda en el derecho a la vida y a la libertad. De ahí que el

derecho al trabajo no pueda quedar sujeto ni por el sindicato, ni por el patrón, ni por el gobierno, ni por la imposición de criterios ideológicos o políticos.

Lo que conocimos fue un sistema político autoritario, operado por un régimen presidencialista soportado en el partido oficial, y una sociedad organizada en sectores corporativizados; en donde las redes de poder político al interior de este sistema, crearon un *equilibrio de poder* basado en el clientelismo, la tutela, la lealtad y la disciplina, equilibrio que por cierto, se mantuvo vigente durante décadas, es decir, se estableció una relación institucional rígida y vertical entre el Estado y la representación de intereses, que aglutino a todos los grupos que se insertaron en la estructura de poder a través del partido hegemónico.

Dentro de este sistema corporativista, encontramos a grupos políticos y sociales que se conectaron a través de pactos, entendidos como la capacidad de los líderes sociales y políticos de establecer acuerdos entre ellos con diversos propósitos, por ejemplo construir estabilidad en el sistema político, a cambio del reparto de posiciones de poder, así como abrir canales de consulta para toma de decisiones y canales de información económica y política privilegiados, etcétera.

Los grupos políticos se controlaron entre sí para lograr equilibrios entre las distintas fuerzas sociales y políticas emergentes, a las cuáles representaban, y así evitaban perder influencia y posiciones en los acomodos institucionales en la arena política nacional.

Con el transcurso del tiempo, las principales camarillas sindicales fueron evolucionando de simples burócratas sindicales oficialistas, a verdaderos miembros de la clase política y empresarial de este país. Se hicieron dueños de acciones y de empresas variadas, además de obtener amplias canonjías y beneficios a través de la ocupación de puestos públicos, esto sin tomar en cuenta el despilfarro que se hiciera de los recursos sindicales.

Durante mucho tiempo los líderes sindicales se vanagloriaron de la cantidad de votos (millones) que le podían garantizar al candidato oficial en las elecciones presidenciales. El control que ejercían sobre los trabajadores para impulsar al partido en el gobierno en las urnas, normalmente fue recompensado como se menciona anteriormente, por un arreglo político bien establecido: Los votos fueron cambiados por la aspiración de estos líderes a convertirse en diputados, senadores, gobernadores o presidentes municipales.

Muchos de los líderes sindicales pasaron a formar parte del poder a través de puestos en la administración pública y por la representación popular mediante el mecanismo del dedazo y la imposición electoral. Esta dinámica trajo consigo la supresión de todo vestigio de vida democrática al interior de movimientos sociales y sindicales, pactando a espaldas de los trabajadores aspectos fundamentales del gasto social, particularmente los relativos a prestaciones.

Ya entrados en la alternancia en el poder público, lo que necesitamos en nuestro país, es que impere la democracia, la sobriedad republicana, el trabajo, el orden, la justicia y la seguridad. En el que la verdad sea el primer requisito de la comunicación, en especial de la que proviene del gobierno, en el que la honradez y el respeto a los bienes ajenos, en especial a los bienes públicos, sea regla estricta de conducta para todos.

Acción Nacional siempre ha tenido como principios las libertades de las personas así como su cooperación para el benéfico común y para la vida de la nación. Ha insistido siempre en supeditar los intereses de los individuos, grupos y clases de la sociedad civil, al interés nacional.

Para Acción Nacional, es fundamental que el país cuente con empresas y unidades de producción vigorosas, modernas y socialmente responsables, así como, con sindicatos y organizaciones intermedias vigorosas, autónomas y democráticas.

Conscientes estamos que en la sociedad se dan conflictos entre las personas y los grupos, como producto de la injusticia prevaleciente entre los hombres y falta de respeto recíproco a los derechos. No es por la vía del enfrentamiento, sino de la cooperación social, de la distribución del ingreso y de la riqueza, de la promoción del acceso de los hombres a los bienes materiales y espirituales suficientes, especialmente de los más desvalidos, como la sociedad puede arribar a un orden justo. Debemos de ser capaces de superar esta concepción de enfrentamiento fatal y necesario, que subsiste en nuestras leyes laborales, la cuál no ha superado el conflicto capital-trabajo, sino que, existe la lógica de que una parte gana y la otra pierde, y esto sirvió para el desorbitado crecimiento del poder político y económico de los líderes sindicales, que utilizaros sus recursos como instrumentos de represión y de contención de las legítimas aspiraciones de los trabajadores.

Debemos promover la creciente integración en el funcionamiento, en la propiedad, en las ganancias y en las decisiones de la empresa, de todos los que en ella colaboran con inteligencia, mano de obra o capital, con el fin de llegar a tipos de empresa organizados de tal manera que todos participen equitativamente de sus beneficios, al mismo tiempo que procuran transformarla en una auténtica comunidad de vida y de trabajo y en un servicio eficiente para responder a las necesidades de la colectividad.

Las organizaciones que los mismos formen, deben funcionar con verdadera democracia interna sin que el Estado intervenga directa o indirectamente en la designación de sus dirigentes; asegurar la representación auténtica de los agremiados mediante elecciones directas y secretas, sin aceptar presiones políticas o económicas; establecer un sistema objetivo y eficaz para exigir responsabilidades a sus dirigentes y proscribir cualquier tipo de sanciones por razones políticas o ideológicas.

Los sindicatos y en general todas las organizaciones formadas, deben abstenerse de actuar directamente en cuestiones políticas, principalmente en las electorales, y de respetar la libertad y los derechos políticos de sus miembros.

Es antidemocrática y desvirtúa la naturaleza del sindicato, la utilización del movimiento sindical y de los recursos y sanciones sindicales, para imponer la afiliación individual o colectiva de los trabajadores a cualquier partido político.

Cualquier aspiración política es válida máxime en un país democrático como el que aspiramos tener, pero la condición necesaria, es que las candidaturas sean obtenidas en igualdad de circunstancias y sin ventajas para nadie, sin presiones hacia los trabajadores para votar por su líder, etc., por lo que retomando lo contemplado en nuestra Constitución, cualquier líder sindical debe separarse de su cargo por lo menos 90 días antes de la elección.

De esta forma y para concluir, el Artículo 55 y 58 de nuestra Constitución deben limitar en términos temporales el desempeño de ciertas funciones para poder ocupar con posterioridad el cargo de Diputado Federal o Senador de la República, de estos líderes, que solo representan a sus propios intereses. Del mismo modo, como ocurre en el caso de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los secretarios y de los subsecretarios de Estado.

Por todo lo antes expuesto, se pone a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente

### **Proyecto por el que se modifica y adiciona a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Proyecto que modifica las fracciones VI, VII y adiciona la fracción VIII al artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 55.** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. a V. ...

**VI. No ser secretario general, miembro de la Mesa Directiva o integrante de cualquier directiva o comité ejecutivo de cualquier sindicato constituido en**

los términos de la legislación aplicable, a menos que se separe de sus funciones 90 días antes de la elección.

VII. ...

VIII. ...

### **Transitorio**

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

Dip. Tomás Trueba Gracián (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1608-I, martes 19 de octubre de 2004.

**QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO CABELLO GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

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 los párrafos primero e inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma el párrafo cuarto del inciso c) de la misma fracción y deroga el párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV, todos del artículo 115, al tenor de la siguiente**

**Exposición de Motivos**

Las más recientes investigaciones en las áreas de las ciencias administrativas, económicas y sociales ha abandonado el referente "espacio" para descubrir el referente "territorio". En el espacio se optimizaba la localización y la organización; el territorio se presenta como una ordenación de factores y agentes económicos, socioculturales, políticos e institucionales con formulas de organización y regulación específicos. Esta perspectiva diferente ha llevado a plantear una nueva noción de desarrollo, cuya premisa es que toda organización social territorial utiliza y moviliza recursos que constituyen su potencial de desarrollo y dispone de capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo.

Este enfoque del desarrollo identifica la influencia que tienen los sistemas productivos locales en los procesos de crecimiento, de modo que las iniciativas locales, el llamado desarrollo local o desarrollo endógeno, se ha convertido en instrumento preferente de las políticas de desarrollo regional y nacional cuyos objetivos son, entre otros:

1. Favorecer los procesos productivos locales.
2. Utilización eficiente del potencial económico local.
3. Vincular al territorio con el sistema de relaciones de un Estado desde su identidad cultural, social, económica y política.
4. Los agentes locales públicos y privados son los responsables de la inversión.
5. Control del proceso de crecimiento y de la distribución de la renta.

El nivel local es cada vez más el espacio donde se organizan y movilizan los recursos humanos del territorio. México será más gobernable en la medida que los ciudadanos sean incentivados y movilizados por el reconocimiento y participación efectiva de sus comunidades en los procedimientos de decisión comunitaria.

En este sentido, el derecho fundamental de los ciudadanos a tomar parte en la definición y aplicación de las orientaciones estratégicas y las políticas mexicanas está en relación directa con la implicación de los niveles locales en el Estado mexicano.

Puede decirse que hasta la década de los años 80's las políticas de desarrollo se ejecutaban a través de los gobiernos centrales. Recientemente, y en la década presente se ha incrementado crecientemente la participación de los gobiernos locales apoyados en nuevos argumentos que defienden su función como factores claves para el desarrollo social y económico del país.

Sin embargo, la articulación práctica de estos procesos de fortalecimiento y desarrollo local en la actividad política y económica de México debe aún superar una serie de obstáculos e inercias estructurales. De aquí que la caracterización de

las políticas municipalistas esté fundamentada por su potencialidad para introducir en la actuación de la función pública un conjunto de innovaciones que inciden en la área política, la económica, la social y la cultural.

Hoy es posible adoptar el principio de que el modelo centralista de gobernabilidad está históricamente en proceso de superación, de forma que los problemas locales se empiezan a convertir en problemas nacionales e internacionales. La descentralización se ha hecho universal y su aceptación teórica está extendida. Su aplicación práctica en nuestro país todavía presenta limitaciones y potencialidades características, cuya corrección y sostenimiento condicionarán el futuro del desarrollo regional y local en México, y en parte el modelo de desarrollo.

Dentro de las limitaciones se encuentran las siguientes, que se consideran básicas:

1. Sistemas legislativos con alta ingerencia de los niveles de gobierno central (federal y estatal) sobre los gobiernos locales (municipales), y que terminan limitando y restringiendo funciones y competencias de los últimos; y
2. Políticas presupuestarias que no determinan la financiación pública descentralizada, ni los programas de corresponsabilidad fiscal del ingreso y el gasto.

Por ello, es necesario replantear una nueva relación de estas entidades con el municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que cuente con los instrumentos y los recursos necesarios para responder mejor a las demandas que le competen, y así pueda elevar su capacidad de gestión frente a los ciudadanos y sus organizaciones.

La transformación del federalismo mexicano debe revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la soberanía política de los estados, la autonomía de los municipios, así como la renovación de la unidad nacional y la eficacia de la administración pública, de tal manera que se reduzcan cada vez más las disparidades regionales.

Hoy día, si conjugamos la escasez de recursos con las crecientes demandas y problemas políticos y sociales de los municipios, nos daremos cuenta que los ayuntamientos se encuentran más que nunca en una situación crítica para cumplir sus responsabilidades públicas. Para la gran mayoría de los sujetos involucrados con la escena municipal (funcionarios, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, asociaciones empresariales, etcétera), el asunto de las finanzas es la clave para que exista un verdadero federalismo.

Los municipios demandan una mayor potestad tributaria; esto es, la posibilidad real de mejorar los montos de recaudación municipal y de hacerlo por decisión propia. La fracción IV del artículo 115 constitucional consagra la autonomía de los municipios en materia de hacienda pública. Sin embargo, a pesar de ello, así como de las buenas intenciones y logros obtenidos con las reformas municipales de 1983 y 1999 para fortalecer dicha autonomía, no se lograron atacar los problemas estructurales que agobian a los municipios, ya que

- a) Se dejó fuera la posibilidad de que las autoridades municipales fueran reelectas para un periodo inmediato;
- b) No se incluyeron mecanismos de participación ciudadana como una alternativa en caso de la revocación del mando de un ayuntamiento mediante un plebiscito;
- c) Quedó fuera la obligación de los estados de reconocer los usos y costumbres en municipios de mayoría indígena; y
- d) Se omitió la aprobación por parte del Ayuntamiento de las bases de las contribuciones inmobiliarias.

Probablemente, la omisión más grave es que la reforma de 1999 no se refirió al tema hacendario, de tal manera que tenga poder de decisión no solamente en materia de egresos sino también en ingresos, patrimonio y deuda, y reconozca, por lo tanto, plena potestad tributaria al ayuntamiento.

¿Cuáles son, a nuestro juicio, las limitaciones más importantes en la vida municipal, partiendo de la vigencia del artículo 115 constitucional? Es evidente que en el primer lugar está la falta de libertad económica.

A pesar de la facultad constitucional de manejar libremente su hacienda, hay una intervención de las Legislaturas que vigilan, controlan y deciden en materia de hacienda municipal. Uno de los argumentos que se esgrimen es el de la legitimidad política que tienen las legislaturas, en virtud de la elección democrática de sus integrantes. Sin embargo, esta legitimidad igualmente la tienen los ayuntamientos y sus integrantes, en cuanto electos popularmente.

Ahora bien, ¿cuál es el contenido hacendario del artículo 115 constitucional? En esencia, tiene los siguientes dos principios:

1. Que las Legislaturas de los estados son las que aprueban las leyes de ingresos de los municipios y revisan sus cuentas públicas; y
2. Que los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos.

¿Qué ocurre realmente con estos contenidos? En nuestro juicio es que hay una intromisión de las legislaturas locales sobre asuntos que el municipio puede y debe decidir y sobre las cuales el propio texto constitucional refiere como objeto de autonomía. En este sentido, hay una suerte de contradicción pues se faculta a los ayuntamientos para "manejar libremente su hacienda", pero las legislaturas determinan sus ingresos y revisan sus cuentas públicas.

Si bien es cierto que el actual artículo 115 constitucional ha sufrido importantes modificaciones que fortalecen la vida municipal, también es cierto que aún existe cierta desestimación de la vida municipal que no refleja en plenitud el espíritu municipalista de los constituyentes. Hay que recordar, por ejemplo, a Heriberto Jara, quien decía: "No demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra. No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la libertad no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado". ¿Qué

sentido tiene entonces la libertad de manejar su hacienda?, cuando se dice que terceros intervendrán en la vigilancia de las haciendas municipales y en la aprobación de los ingresos municipales.

La reforma fiscal recientemente rechazada por el Congreso de la Unión representa una amenaza a la viabilidad fiscal del país. Como es bien sabido, uno de los rasgos que caracteriza a las finanzas públicas en México es la insuficiencia de ingresos permanentes para cubrir las necesidades de gasto. Al nivel de gobierno federal, por ejemplo, la brecha promedio entre los ingresos permanentes (tributarios) y el gasto presupuestario entre 1993 y 2002, expresados como porcentaje del PIB, rebasa el 12%.

Pero la fragilidad de las finanzas públicas no es un problema exclusivo de la federación, también es un asunto que alcanza a las haciendas estatales y municipales, y a pesar de los múltiples esfuerzos emprendidos para fortalecer la hacienda pública (en los tres órdenes de gobierno) los resultados han sido limitados, especialmente a nivel municipal.

La debilidad de las finanzas públicas municipales en México se explica, en buena medida, por las bajas transferencias que reciben por parte de los otros órdenes de gobierno y por la insuficiencia e ineficacia con que ejercen sus potestades tributarias. En la actualidad los ingresos propios municipales alcanzan únicamente 10% en promedio de sus ingresos totales, mientras que el resto proviene de transferencias estatales y federales.

Lo anterior nos remite a dos cuestiones: por una parte, el diseño de una nueva coordinación hacendaria orientada hacia el fortalecimiento de las finanzas municipales, al estimular su recaudación propia; y por otra parte, la consolidación y ampliación de las facultades tributarias del municipio.

Sobre el segundo punto -las facultades tributarias de los municipios-, esta iniciativa considera que resulta necesario que se reconozca al ayuntamiento como

autoridad fiscal, con objeto de potenciar el alcance recaudatorio del municipio, sobre todo frente a los pequeños contribuyentes potenciales que desarrollan sus actividades en el ámbito local.

Actualmente, los municipios no tienen potestad para implantar tributos propios en forma autónoma, ya que las legislaturas locales son las que establecen a los ayuntamientos los tipos y las cantidades de las contribuciones a recibir en un año fiscal. Además de esto, los ingresos propios de los ayuntamientos se ven mermados ya que la estructura nacional hacendaria, vía el Sistema de Coordinación Hacendaria, da otras prescripciones a las legislaturas locales sobre las contribuciones municipales.

Lo anterior tiene como consecuencia concreta que los ayuntamientos tengan limitadas atribuciones en la integración de sus ingresos, y en donde las legislaturas locales realizan anualmente modificaciones -en ocasiones- de manera unilateral a las leyes de ingresos municipales.

En este contexto, proponemos reformar el **párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Y planteamos la urgente necesidad de que los ayuntamientos tengan mayores potestades tributarias. Si la reforma de 1999 reconoció al municipio como gobierno, esto implica concomitantemente el otorgamiento de facultades para decidir sobre sus tributos y los montos que correspondan. De no ser así, el carácter de gobierno otorgado por la referida reforma, no termina de consumarse.

Ya que los ayuntamientos ejercen la facultad reglamentaria en sus jurisdicciones, y la cual es esencialmente normativa (legislativa), es que es factible otorgarles mayores potestades tributarias. Al poder ejercer la potestad tributaria, los ayuntamientos estarían realizando un acto legislativo debidamente ejercitado por una autoridad administrativa; es decir, no se violentaría el principio constitucional de legalidad.

El municipio en México requiere ser dotado de amplias facultades, de tal manera que se constituya un verdadero espacio de poder político democrático. La iniciativa está expresada sobre el principio de que en las finanzas públicas municipales existe una extensiva participación de los gobiernos estatales y federal, lo cual ha sido causa de protestas y reclamos de muchos ayuntamientos, debido a que dicha intermediación se ha convertido en dependencia y falta de autonomía, lo que en ocasiones se vuelve un factor que obstaculiza el desarrollo municipal. Los municipios deben tener la facultad de aprobar las políticas impositivas que les corresponde, sin ninguna injerencia externa.

La iniciativa que hoy presentamos pondera de manera positiva la capacidad de los municipios para conocer las necesidades y demandas de sus territorios y sus comunidades y para decidir sobre ellas y los recursos que son necesarios para enfrentarlas.

Con frecuencia ocurre que las legislaturas locales aplican solamente criterios demográficos para formar grupos de municipios, a los cuales posteriormente se les aplican tasas y tarifas generalizadas de los servicios públicos; sin que se hayan aplicado políticas tributarias detalladamente diferenciadas, y las cuales respondan a las características específicas de cada uno de los municipios, ya que resultaría muy costoso en tiempo y en recursos económicos.

Además, es notorio que la gran carga de trabajo legislativo que tienen las Legislaturas locales afecta la buena revisión de las leyes de ingresos municipales, lo cual se agrava en las entidades que tienen un gran número de municipios.

Para los municipios, las principales fuentes de financiamiento son las participaciones federales que les asignan las legislaturas estatales y el impuesto predial. Este último, a pesar de su alto potencial como fuente de recursos, en la actualidad no es explotado de manera óptima, ya que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado y así mismo, carecen de capacidades técnicas suficientes.

En la medida que los municipios, y también los estados, cuenten con una mayor fortaleza y autonomía hacendaria, basada en el equilibrio entre sus ingresos y sus necesidades de gasto en un marco de disciplina fiscal, estos gobiernos podrán asumir con mayor responsabilidad su papel de impulsores del crecimiento económico regional, al generar en el cumplimiento de sus funciones, una mejor calidad de vida para sus habitantes, así como un entorno atractivo, como elementos determinantes del desarrollo económico local, basado en regiones más competitivas.

Ahora bien, es preciso decir que entendemos que el municipio obtiene su autonomía porque el origen de su ejercicio en cuanto a su organización, su gobierno, son anteriores al de los estados y de la Federación, y que como forma de poder público de la sociedad vecinal, debe cumplir debidamente sus funciones, y que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de administración, desarrollo y gobierno, todos por decisión y a nombre de los ciudadanos de sus territorios.

Reconocemos como un avance el que se determinará otorgar al municipio mayores recursos procedentes de la propiedad inmueble, así como también el que se haya aceptado que los ayuntamientos sin intervención de las legislaturas de los estados puedan determinar sus presupuestos de egresos. Sin embargo, consideramos que el principio de que el municipio administrará libremente su hacienda se contradice con el hecho de que las legislaturas queden facultadas para aprobar los ingresos municipales sin la intervención necesaria de los ayuntamientos.

Adicionalmente, es importante que la consolidación de la autonomía se traduzca en más claridad y ampliación de fuentes para los ingresos propios de los ayuntamientos. Lo anterior, acompañado con la transparencia y legitimidad correspondientes, permitirá a los ayuntamientos un diálogo constante con la sociedad para, precisamente, obtener los recursos necesarios para atender las necesidades sociales.

La iniciativa es congruente con los principios y la posición que todas las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional han venido sosteniendo desde que en 1946 integraron el poder legislativo federal; congruente con la firme vocación municipalista y libertaria, que desde su origen en 1939 Acción Nacional presentó a la opinión pública de México como compromiso y bandera de lucha, el municipio libre.

Esta vocación municipalista nos ha hecho sostener, en coincidencia con nuestros constituyentes de 1917, que es necesario seguir fortaleciendo el municipio libre, dotándolo de hacienda suficiente y devolviéndole sus facultades de libertad para administrarla. Hilario Medina, Constituyente de 1917, decía:

"¿De qué manera se establecería el municipio libre, ya no como promesa, sino como un hecho eficaz, con toda su fuerza? Pues nada más... que dándole su hacienda con toda libertad. El municipio libre debe tener su hacienda propia porque, desde el momento en que el municipio en la hacienda tenga un tutor, sea el estado o sea la Federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir."

El municipio ha de ser libre y autosuficiente. Es tiempo para hacer que la Constitución del país impulse nuevamente al municipio, en forma aún más explícita y que brinde al pueblo el derecho que tiene para confiar en su autoridad más cercana y, así, otorgarle a satisfacción plena, su apoyo y su lealtad, lo que redundaría en vitalidad, generosidad compartida y mayor representatividad municipal.

La idea es que a los municipios se les otorgue la libertad sobre sus ingresos y que se compatibilicen con sus gastos, que sean correlativos a sus necesidades y condiciones, permitiendo con ello un adecuado desarrollo de la función pública. La idea es que el municipio ocupe el papel principal en el Sistema Federal Mexicano, posibilitando la construcción de un sistema de competencias más acorde con los nuevos escenarios políticos y sociales, la consolidación de una efectiva

coordinación intergubernamental y asimismo en fortalecimiento del municipio libre como célula básica de gobierno de la República.

Hacer realidad el municipio libre en nuestro país ha sido y es una demanda programática del Partido Acción Nacional, en tal virtud presentamos la integración de principios jurídicos que dotan de mayores posibilidades de desarrollo al municipio.

Por lo antes fundado y expuesto presento la siguiente iniciativa tendiente a promover una mayor autonomía en las potestades hacendarías municipales, que permitan a los municipios contar con un soporte local en materia de ingresos.

**Iniciativa de decreto que reforma los párrafos primero e inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma párrafo cuarto del inciso c) de la misma fracción, se deroga el párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 Único. Se reforman los párrafos primero e inciso a) de la fracción IV, así como el párrafo cuarto del inciso c) de la misma fracción, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se deroga el párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV del artículo 115; se reforma el párrafo cuarto del mismo inciso c) todos de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

#### **Artículo 115. ...**

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que **los ayuntamientos** y las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor los inmuebles.

b) ...

c) ...

...

Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus reglamentos de ingresos así como sus presupuestos de egresos, en términos de lo dispuesto en esta fracción. Las legislaturas de los Estados establecerán los criterios y principios generales que deberán seguir los ayuntamientos en materia de ingresos, además de que revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes locales conforme a lo dispuesto en este decreto, en un plazo no mayor de un año contado a partir de su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 19 de octubre de 2004.

Dip. José Antonio Cabello Gil (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1608-I, martes  
19 de octubre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 73 Y 127 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA  
CREAR LA LEY FEDERAL DE SALARIO MÁXIMO MENSUAL PARA LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES ASÍ  
COMO ORGANISMOS AUTÓNOMOS, A CARGO DEL DIPUTADO EMILIO  
SERRANO JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Emilio Serrano Jiménez diputado federal de la LIX Legislatura de la honorable  
Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 71,  
fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los  
artículos 62, 63 y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del  
Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a  
consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de reformas y adiciones de  
los artículos 73 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Los salarios de los empleados y funcionarios públicos deben guardar proporción  
con los ingresos de la mayoría de la población, es moral y jurídicamente  
insostenible que existan salarios muy abultados para muchos de los empleados y  
funcionarios públicos, es decir que exista un gobierno rico, frente a un pueblo  
pobre, cuya inmensa mayoría se debate día a día en una lucha sin cuartel para  
subsistir. Necesitamos funcionarios públicos que trabajen más y que moderen sus  
salarios, funcionarios y políticos que tan pronto como sean elegidos se apresuren  
a elevar los sueldos de la clase trabajadora y generadora de la riqueza, y no sus  
propios sueldos, gente que no acuda a la política o al servicio público para mejorar  
su posición económica, sino para servir a los demás, veamos algunos datos que  
descarnadamente ponen en evidencia esta situación y que han sido

proporcionados tanto por el INEGI como por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que en un estudio muestra "que el nivel actual de los sueldos de la alta función pública en México es muy elevado en comparación nacional e **internacional**" y que los niveles de Secretario de Estado, Subsecretario y Director General están mejor pagados que sus equivalentes en países como Alemania, Francia, Estados Unidos, Italia y el Reino Unido, dicho estudio también toma en cuenta las prestaciones y muestra que en ello, los altos funcionarios mexicanos tienen ventajas.

Es menester hacer notar que dicho salario no se justifica, y los ciudadanos debemos contar con indicadores confiables sobre el desempeño y productividad de los altos funcionarios, así como suficiente información sobre los resultados de sus políticas, pero al no existir éstos mecanismos de evaluación, la percepción general es que esas remuneraciones de primer mundo, no han garantizado a la sociedad mexicana un gobierno que la provea de bienes y servicios públicos de primera calidad.

El Presidente recibe del erario público más del doble que el Presidente de Brasil, y casi seis veces más que su contraparte chilena y en lo que respecta a Secretario de Estado, México esta en primer lugar de los países considerados en el cuadro comparativo siguiente en dólares del 2002 anualizado:

Los directores generales ganan tres veces más que sus homólogos chilenos y el doble de los alemanes.

Al tipo de cambio promedio del dólar en 2002=\$9.74 el Presidente Fox ganó en ese año \$1'812, 614 pesos que comparado con el de Chile que fue de \$286,356 es una desproporción de 6.32 veces.

Por otro lado los salarios altos no son garantía en la reducción de la corrupción, veamos el siguiente cuadro comparativo que muestra un promedio de los ingresos

de la alta función pública de varios países y sus respectivas calificaciones en diversos índices que miden la corrupción como son: el **índice de percepción de la corrupción (IPC)** de Transparencia Internacional, el índice de opacidad (IO) de la Consultora Price-Waterhouse-Coopers, y el índice de transparencia presupuestaria (ITP) de organizaciones académicas y sociales mexicanas como el CIDE.

### **Relación entre altos sueldos con índices de corrupción:**

Las prestaciones y apoyos institucionales de los altos funcionarios en México los colocan en un grupo privilegiado, ya que tienen a su disposición: auto y su mantenimiento, gasolina, chofer, celulares, secretarias, seguridad social, seguros de vida, gastos médicos mayores, gastos de representación y toda una infraestructura a su servicio, lo que significa un ingreso indirecto que se suma al ingreso monetario, y que representa aproximadamente un 35% adicional.

Así que no hay comparación entre los altísimos ingresos de los funcionarios mexicanos con las familias que gobiernan y que son quienes sufragan el gasto público a través de los impuestos como lo muestra la encuesta de ingreso-gasto del INEGI de 2002 donde miramos que un director general gana más de tres veces que el nivel de ingreso promedio en el decil más alto:

Esto además, va en contra de la letra y espíritu de la Constitución Federal en cuyo artículo 127 claramente señala que los funcionarios federales, pero por analogía y aun por mayoría de razón, los gobernadores, los presidentes municipales y demás funcionarios locales, deben tener una remuneración simplemente "adecuada", es decir, apropiada, ajustada a las condiciones o características al objeto que persigue, en este caso, debe entenderse adecuado a la tarea que se desarrolla que no es otra que el desempeño de un servicio público, de atención a la comunidad y al interés de la patria y, no a una empresa lucrativa, también ajustado a las posibilidades económicas del pueblo al que se sirve; por lo que jamás el

desempeño de una función pública debe ser fuente de un injusto e ilegal enriquecimiento.

El abuso en las remuneraciones se ha dado a nivel federal, pero en ocasiones, ha sido mayor entre autoridades locales. El pueblo de México ha visto como muchos gobernadores, diputados locales y presidentes municipales se otorgan aumentos de sueldo y otras prestaciones sin ningún recato, sin ninguna sensibilidad a un pueblo sumido en el hambre y la desesperación; cual si fueran reyezuelos con el despotismo como norma.

De mil formas se les ha llamado a estos funcionarios a que se limiten en sus ingresos, sin que a la fecha les haya hecho mella el reclamo generalizado del pueblo. Sin que escuchen las múltiples necesidades del pueblo en materia de empleo, salud, seguridad social, vivienda, educación e infraestructura. Muchas de estas necesidades serían cubiertas si los funcionarios recibieran ingresos sólo "adecuados" como lo ordena la Constitución. En suma como la alta burocracia no se ha autolimitado por conciencia, es urgente usar la fuerza de la ley para restringirla.

Incluso la actitud de los funcionarios podría conceptuarse como un fraude, al abusar de las necesidades de un pueblo y de un poder que este le otorga, para obtener un lucro indebido.

"Nadie tiene derecho a lo superfluo mientras alguien carezca de lo indispensable", expresaba Don José María Morelos y Pavón; " a la nación se le sirve, no se le cobra", decía por su parte Ignacio Ramírez. Es hora de recobrar las enseñanzas de nuestra historia pues cuando el pueblo llegue a extremos de "hambre y sed de justicia", nuestra estabilidad social y política será una frágil ilusión.

Es insostenible que en tanto las remuneraciones de los altos funcionarios tienen una tendencia permanentemente a la alza, los trabajadores ven cada vez más reducido su poder adquisitivo.

Con lo que se ahorre el erario nacional se podrá dar viabilidad a la pensión universal ciudadana, viejo anhelo de nuestros adultos mayores y que es una realidad en muchos países.

Es por esto que propongo a esta soberanía la presente iniciativa que se integra de dos artículos. En el primero proponemos la reforma de los artículos 73, fracción XXVIII, y 127 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de establecer como atribución del Congreso de la Unión el fijar el tope máximo de remuneración que puede obtener cualquier funcionario o empleado público tanto de la Federación como de los estados y municipios, así como organismos autónomos. Esto en el afán de que todos los servidores públicos sin excepción se sujeten al límite que la moral, la ley y la historia reclaman.

Con base en estas reformas constitucionales, en el artículo dos de la iniciativa se propone la expedición de una "Ley Federal de Salario Máximo Mensual para los Servidores Públicos Federales, Estatales, Municipales, así como Organismos Autónomos".

Esta Ley, obviamente, será aplicable en toda la República Mexicana, misma que precisa la manera de determinar el tope salarial máximo de ingresos para evitar simulaciones, como la consistente en el llamado "seguro por retiro voluntario" u otras prestaciones similares, que implican una acumulación de recursos enormes que se entregan al funcionario en el momento de su separación pero que en realidad se trata de un salario disfrazado para engañar al pueblo y neutralizar el natural encono de éste.

Desde luego los funcionarios implicados en la violación de este tope salarial incurrirán en las responsabilidades administrativas, penales y demás previstas en la Constitución y leyes aplicables.

Las dependencias y entidades de todos los órdenes de gobierno, en apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, deberán publicitar de

manera oportuna y permanente los salarios percibidos por sus empleados y funcionarios. Lo que además facilitará el ejercicio de la acción popular que se otorga a los ciudadanos.

Por todo lo expuesto propongo a esta soberanía el siguiente decreto de reformas:

**Artículo Primero.** Se adiciona una fracción XXVIII al artículo 73, se reforma el actual párrafo primero y se adiciona un segundo párrafo al artículo 127, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

...

Fracción XXVIII. Para fijar el tope máximo de las percepciones de los funcionarios y empleados públicos federales, del Distrito Federal, de los estados, municipios así como organismos autónomos.

**Artículo 127.-** El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos de la Federación, Distrito Federal, estados, municipios así como organismos autónomos, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinado anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la Federación, del Distrito Federal, de los estados, municipios, y organismos autónomos. Pero sin rebasarse el tope máximo fijado por el Congreso, en la Ley que expida conforme al artículo 73, fracción XXVIII, de esta Constitución.

**Artículo Segundo.-** De la Ley Federal de Salario Máximo Mensual para los Servidores Públicos Federales, Estatales y Municipales así como Organismos Autónomos.

**Ley Federal de Salario Máximo Mensual para los Servidores Públicos Federales, Estatales y Municipales, así como Organismos Autónomos.**

**Artículo 1.-** Esta Ley es de observancia general en toda la República, sus disposiciones son de orden público y de interés social.

**Artículo 2.-** El tope máximo **neto mensual** de sueldo, salario, ingreso o cual sea la denominación que se de a cualquier otra percepción en numerario, especie, vales o en cualquier otra forma, será de tres mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, incluidos los que reciban a su retiro por cualquier concepto, que podrán obtener el Presidente de la República, los ministros y demás miembros del Poder Judicial de la Federación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los demás servidores públicos de la Federación, Distrito Federal, estados y municipios, así como los organismos autónomos de cualquier nivel de gobierno.

**Artículo 3.-** Incurrirán en responsabilidad, conforme a la Constitución General de la República y leyes aplicables, los servidores públicos que incumplan lo previsto en el artículo anterior.

**Artículo 4.-** Las dependencias y entidades federales, estatales y municipales deberán publicitar los salarios de los empleados y funcionarios en apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

**Artículo 5.-** Toda persona u organización podrá presentar denuncia popular ante la Secretaría de la Función Pública sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir contravención a las disposiciones de esta Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el tope salarial máximo de los servidores públicos federales, estatales y municipales.

## **Transitorios**

**Primero.** Esta Ley entrará en vigor en toda la República al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Las reducciones de las remuneraciones de los servidores públicos que se originen con motivo de la aplicación de esta Ley, surtirán efecto desde el uno de enero de 2005, por lo que se deberán reflejar en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del señalado 2005.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de octubre de 2004.

Dip. Emilio Serrano Jiménez (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1609, miércoles 20 de octubre de 2004

QUE ADICIONA, REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO PEDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DEL MARTES 19 DE OCTUBRE DE 2004

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 el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 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 adiciona una fracción VIII, corriéndose en su orden la actual fracción VIII, para pasar a ser fracción IX, del artículo 74; se reforman la fracción II del artículo 76 y el primer párrafo, apartado A, del artículo 102; y se derogan las fracciones V del artículo 78 y IX del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente**

### **Exposición de Motivos**

En los artículos 21 y 102 de la Ley Fundamental de 1917 se centra lo relativo al Ministerio Público, así el contenido de mayor trascendencia del primer precepto mencionado es la persecución de los delitos por el Ministerio Público y la Policía Ministerial. Dicho precepto representó el fruto, tanto de un intenso debate en el pleno del Congreso Constituyente, como de una extensa justificación en la exposición de motivos del proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en las que se recalcó la

necesidad de otorgar autonomía al Ministerio Público para su participación dentro del proceso penal, ya que al actuar conforme a la legislación derivada de la Constitución de 1857, y no existir la policía judicial como organismo independiente del Poder encargado de impartir justicia originaba que los jueces ejercieran la función de investigar y allegar pruebas en el proceso, convirtiéndose, con perjuicio para los procesados, en verdaderos acusadores.

El modelo para la creación de la policía judicial, según se explicó en el debate, fue la organización del Ministerio Público Federal de los Estados Unidos de América, con la policía bajo su mando directo. De modo que el objeto del artículo 21 de nuestra Constitución fue suprimir los excesos de los jueces que, según se ha mencionado, se constituían en acusadores al ejercer funciones de investigación que correspondía realizar a la policía judicial, dando al Ministerio Público una real intervención en la investigación y persecución de los delitos y en el ejercicio de la acción penal ante los tribunales.

Pocas instituciones jurídicas mexicanas han sido objeto de debates tan apasionados e intensos como el Ministerio Público, en especial respecto a la interpretación constitucional de su estructura y funcionamiento. Estos debates se han efectuado en una doble perspectiva: en primer lugar, en cuanto a la organización del Ministerio Público de acuerdo con sus múltiples y muy diversas atribuciones; y en segundo término, de manera concreta, respecto a su intervención en el proceso penal.

En el primer aspecto, cabe mencionar la controversia de dos distinguidos juristas mexicanos en el Congreso Jurídico del año de 1932, don Luis Cabrera y don Emilio Portes Gil, este último, en ese momento, procurador general de la República.

Don Luis Cabrera, en su ponencia al citado Congreso, propuso la reforma de la Constitución Federal en todo lo que se refería a la composición del Poder Judicial y del Ministerio Público, en especial del artículo 102, de manera que se

estableciera en dicho precepto constitucional que el jefe del Ministerio Público fuera designado por el Congreso de la Unión, otorgándosele la inamovilidad y la misma dignidad que a los Ministros de la Suprema Corte y a que debía formar parte del Alto Tribunal y hacerse oír en sus sesiones, personalmente o por medio de delegados.

En cuanto a la institución del Ministerio Público en su conjunto, según la opinión de don Luis Cabrera, debía estimarse como una institución encargada exclusivamente de vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución y de las Leyes, y además ser guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y defensor de las garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales y de interés público, ejercitando sus atribuciones con sujeción a la Ley, para todo lo cual los miembros de la institución deberían ser independientes del Departamento Ejecutivo y su presupuesto comprendido dentro del correspondiente al Poder Judicial.

Además, propuso que con independencia del Ministerio Público, debería establecerse un abogado o procurador general de la nación, dependiente en forma directa del Presidente de la República, con categoría de Secretario de Estado y con funciones de representante de la Nación en los juicios en que ésta fuera parte de las diversas dependencias del Ejecutivo cuando éstas, como actor o demandados, participaran en un litigio. También debería considerársele como Consejero Jurídico del Gobierno y jefe nato de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas, encabezando además un Consejo que fijara las normas de interpretación oficial de las Leyes, para efectos de su aplicación concreta para cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado.

La iniciativa que el grupo parlamentario del Partido del Trabajo somete a la consideración de esta soberanía consiste, fundamentalmente, en adicionar una fracción VIII al artículo 74 constitucional, corriéndose la actual fracción VIII, para pasar a ser fracción IX, con el propósito de que sea facultad exclusiva de esta Cámara de Diputados designar, de entre una terna que ésta integrará, al

procurador general de la República. Esto en atención a que esta soberanía se integra conforme a lo dispuesto por el artículo 51 constitucional por representantes de la nación.

De igual forma, se propone reformar el apartado A del artículo 102 constitucional con el propósito de dotar de plena autonomía a la Procuraduría General de la República, para que pueda cumplir sin interferencia alguna, el mandato que esta Constitución y los diferentes ordenamientos jurídicos secundarios le imponen. En este apartado A se propone también el que el procurador general de la República sea designado por esta soberanía de entre una terna que la misma Cámara integrará, atentos al procedimiento establecido en la adición al artículo 74 constitucional, durando en su encargo seis años.

Se propone también reformar la fracción II del artículo 76 constitucional para eliminar la facultad exclusiva del Senado de la República de ratificar la designación que el titular del Ejecutivo hace del procurador general de la República, dejando a salvo el resto de los nombramientos que el Senado debe ratificar.

En congruencia con las adiciones y reformas antes expuestas se propone derogar la fracción V del artículo 78 para eliminar la posibilidad de que la Comisión Permanente pueda ratificar la designación del procurador general, ya que ésta pasa a ser facultad exclusiva de la honorable Cámara de Diputados.

Asimismo, la iniciativa en comento plantea derogar la facultad del titular del Ejecutivo Federal de designar, con ratificación del Senado, al procurador general de la República.

### **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 la presente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción VIII, corriéndose en su orden la actual fracción VIII, para pasar a ser fracción IX, del artículo 74; se reforman la fracción II del artículo 76 y el primer párrafo, apartado A, del artículo 102; y se derogan las fracciones V del artículo 78 y IX del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo Primero.** Se adiciona una fracción VIII corriéndose en su orden la actual fracción VIII para pasar a ser fracción IX del artículo 74; se reforman la fracción II del artículo 76 y el primer párrafo apartado A del artículo 102; se derogan las fracciones V del artículo 78 y la fracción IX del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 74. ...**

I. a VII. ...

VIII. La Cámara de Diputados designará mediante votación calificada de las dos terceras partes del total de sus integrantes al procurador general de la República, de entre una terna, que la misma Cámara integrará, mediante consulta que efectúe entre las barras, colegios de abogados, escuelas y facultades de derecho del país.

Si en la primera votación, ninguno de los integrantes de la terna alcanzara la mayoría que se menciona en el párrafo anterior la Cámara integrará una nueva terna.

Si ninguno de los integrantes obtuviera la mayoría que se menciona en el párrafo primero, el procurador general de la República será designado

mediante insaculación, de entre las seis personas que integraron las dos ternas.

IX. ...

**Artículo 76. ...**

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. a X. ...

**Artículo 78. ...**

I. a IV. ...

V. Derogada.

VI. a VIII. ...

**Artículo 89. ...**

I. a VIII. ...

IX. Derogada.

X. a XX. ...

**Artículo 102.**

A. La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyo titular, el procurador general de la República, será designado de entre una terna integrada por la Cámara de Diputados, conforme al procedimiento señalado en el artículo 74 de esta Constitución y en la ley respectiva. La Procuraduría General de la República es un organismo autónomo del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones. Para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por

nacimiento y que no adquiriera otra nacionalidad; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador general de la República durará en su encargo seis años improrrogables. El procurador general de la República podrá ser removido por la Cámara de Diputados, mediante votación calificada de las dos terceras partes del total de sus integrantes, por cualquiera de las causas graves que se establezcan en la ley respectiva.

...

...

...

...

...

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto iniciará su vigencia a partir de los 180 días naturales de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Para los efectos presupuestales, la Procuraduría enviará su anteproyecto de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta lo incorpore en la iniciativa de decreto de Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados. Son aplicables a la Procuraduría General de la República las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en todo lo referente a la materia presupuestal y de gasto público.

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

**Por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo**

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

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Octubre 19 de 2004.)

# Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1610, jueves 21 de octubre de 2004

DE LA CAMARA DE SENADORES, CON EL QUE REMITE INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO, LA LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS Y LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, PRESENTADA POR EL SENADOR LUIS ALBERTO RICO SAMANIEGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

México, DF, a 19 de octubre de 2004.

**CC. Secretarios de la Cámara de Diputados**

**Presentes**

Me permito comunicarles que, en sesión celebrada en esta fecha, el senador Luis Alberto Rico Samaniego, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y la Ley Federal de Derechos.

La Presidencia dispuso que dicha iniciativa se turnara a la Cámara de Diputados, misma que se anexa.

Atentamente

Sen César Jáuregui Robles (rúbrica)

Vicepresidente en Funciones de Presidente

**Iniciativa con proyecto de decreto para la modificación del artículo 27 constitucional, párrafo sexto, en lo referente a la facultad del Ejecutivo federal para otorgar concesiones en materia de carburos de hidrógeno, particularmente el gas**

natural no asociado, así como varios artículos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y, a su vez, de la Ley Federal de Derechos.

#### CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión Presentes

Luis Alberto Rico Samaniego, senador de la República a la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo dispuesto por el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Constituyente Permanente, por su conducto, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución General de la República, varios artículos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la misma en el ramo del petróleo, así como otros artículos de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, y se adiciona un capítulo, con tres artículos, a la Ley Federal de Derechos. Lo anterior, de acuerdo con los siguientes

#### Considerandos

La redacción actual del artículo 27 de nuestra Carta Magna, en su párrafo sexto, manifiesta la facultad del Ejecutivo federal para otorgar concesiones para la explotación de los recursos naturales del dominio exclusivo de la nación, así como la imposibilidad de otorgar las mismas en materia de petróleo, carburos de hidrógeno en cualquiera de sus estados (sólido, líquido o gaseoso) y minerales radiactivos.

De la redacción del citado artículo se establece que la explotación del recurso, natural **gas natural**, siendo un carburo de hidrógeno según su composición

química, sólo podrá ser explotado por el Estado, a través de su organismo descentralizado Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios; esto, en relación con los artículos 1° y 3°, fracciones I y III, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, lo que significa, tal y como la redacción del precepto indica, que ninguna persona, sea física o moral, podrá adquirir por ningún motivo la concesión para la explotación de este recurso natural.

Es de soslayarse que en nuestro territorio nacional existen grandes cantidades de gas natural no asociado que se encuentran, entre otros, en lugares como las cuencas de Burgos y de Sabinas. Sin embargo, el importante energético, utilizado considerablemente en la producción de electricidad y debido a los insuficientes recursos financieros de Petróleos Mexicanos, no ha sido explotado en forma satisfactoria en comparación con otras naciones como Estados Unidos y Canadá en donde, gracias a la avanzada legislación y a la capacidad para adquirir concesiones para la explotación del energético, la iniciativa privada ha sido clave en la inversión de importantes recursos financieros, permitiendo grandes beneficios tanto para estos países con sus estados y municipios como para los particulares propietarios de los lugares de explotación generando grandes beneficios en la ganadería, la agricultura y el medio ambiente. Es importante destacar que el 64% de la producción de gas lo desarrollan pequeñas y medianas empresas, donde participan pequeños propietarios en asociación con empresas del ramo. El resto (36%) lo producen las grandes empresas de la industria petrolera:

El modelo de Estados Unidos se destaca por:

- estrictos reglamentos de protección al medio ambiente
- autorregulación de mercado
- respeto a la propiedad privada
- los impuestos relacionados con la venta de energéticos se reparten equitativamente entre los gobiernos federal, estatal y condados.

Pemex cuenta con áreas de oportunidad rentables en la explotación de gas no asociado de las cuencas de Burgos y de Sabinas. En la cuenca de Burgos, México tiene reservas probadas de 2.1 billones de pies cúbicos, unas reservas probables de 1.2 billones de pies

cúbicos y unas reservas posibles de 1.7 billones de pies cúbicos, pudiendo triplicarse el potencial productivo con la exploración que se está efectuando.

De acuerdo con cifras oficiales, Pemex y CFE absorben en 2004 el 75% de la demanda de gas del país; las importaciones de este energético representan 23% del consumo nacional; se prevé que en el periodo 2001-2010 la demanda de gas natural en México registrará un crecimiento anual promedio de 7.4%.

Ahora bien, siendo el gas natural un importante energético en la producción de electricidad utilizado por la industria eléctrica nacional y teniendo nuestro territorio una importante reserva de este recurso, se propone ante este honorable Congreso General que se lleve a cabo la iniciación del proceso legislativo consistente en **la modificación del artículo 27 constitucional** y, consecuentemente, las respectivas leyes reglamentarias, con la finalidad de **que el gas natural no asociado pueda ser objeto de ser explotado regionalmente por la iniciativa privada evitando monopolios y oligopolios, por medio de la figura jurídica de la concesión,** sustentando la presente en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Hace 12 años, en 1992, el carbón era considerado una reserva nacional que manejaba el Consejo de Recursos Minerales, hoy el gas natural es una reserva nacional que sólo maneja Pemex, en ambos casos con inversión insuficiente.

Es de recordar la reforma constitucional, efectuada en 1992, que permitió la explotación privada del carbón a través de concesiones, reformándose para tal efecto también la Ley Minera.

Es importante señalar que la presente propuesta está ligada en gran parte a la situación que actualmente tienen las cuencas de Burgos y de Sabinas, debido a que este sector tiene una importante reserva de gas natural no asociado que se encuentra en el subsuelo y que dicha reserva está compartida, debido a la situación geográfica, con nuestro país vecino de Estados Unidos, el cual, como se

explicará posteriormente, ha hecho una importante explotación de este recurso natural no renovable.

En efecto, el sector antes señalado abarca dentro del territorio nacional parte de los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. No obstante, también abarca gran parte del territorio del estado de Texas, de Estados Unidos, lo que debido a los escasos recursos financieros invertidos por Petróleos Mexicanos en comparación con los recursos privados invertidos en el estado de Texas para la explotación de este recurso, genera en forma alarmante una terrible desproporción en la extracción del gas natural que, debido al estado geográfico en que se encuentra, debería ser proporcional entre el país vecino y el territorio nacional. Se dice que es una situación alarmante, puesto que la reserva de este recurso natural no renovable que corresponde a los dos países está siendo explotada a través de 22,000 pozos de explotación por el lado de Texas, en contraste con los escasos 1,470 pozos en desarrollo ubicados en la cuenca de Burgos.

Petróleos Mexicanos cuenta con áreas de oportunidad más rentables donde invertir sus recursos, como el campo del petróleo, lo que está provocando que la poca inversión de recursos financieros en el área de explotación de gas natural esté dando como resultado el ilógico enriquecimiento de nuestro país vecino al compartir con México una enorme cuenca de gas no asociado, en la cual el país vecino por contar con recursos realiza una explotación desproporcionada del energético, y no obstante que nuestro territorio cuenta con una amplia reserva del mismo, la falta de inversión para su explotación, además de dejar en manos de Estados Unidos los recursos propios, trae como consecuencia la ilógica e innecesaria importación del energético, provocando una importante salida de divisas. Al compartir los yacimientos, podríamos estar importando parte de nuestro propio gas.

El aprovechamiento de gas en la cuenca de Burgos se inició en 1945. En los últimos ocho años, Pemex triplicó la producción concentrándola en una zona de 29,000 kilómetros cuadrados donde se ubican 2,096 localidades de veinte

municipios de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, **hoy podemos ver que en estos 20 municipios:**

85% de los municipios tiene menos de 60 mil habitantes,  
en 14 municipios perdieron 20% de la población en la última década,  
en 15 municipios, más de 50% de la población tiene ingresos menores de dos salarios mínimos,  
en 10 municipios de Coahuila y Nuevo León, el sector agropecuario genera 40% del empleo regional, y desempleó a uno de cada tres empleados entre 1990 y 2000.

Revisando estos datos, vemos que la existencia de rezagos en indicadores de bienestar social, junto a un fuerte retroceso del sector agropecuario, principal eje de la economía regional, obliga a la población a emigrar, evidenciando el divorcio total de las actividades de producción de gas con el desarrollo regional.

Cuando Pemex realiza trabajos en la cuenca de Burgos, el principal activo e infraestructura que utiliza no son los de las grandes compañías petroleras; al contrario, son el conjunto de infraestructura de los municipios y del sector agropecuario (terrenos, caminos, infraestructura urbana y rural).

La situación se agrava cuando se agotan los mantos explotados, porque las empresas se van sin dejar infraestructura al municipio que permita la diversificación económica, condenando a sus habitantes a emigrar.

**Si los habitantes de una región son marginados de la riqueza generada en ella, entonces, ¿de qué riqueza los haremos partícipes?, ¿cómo vivirán las próximas generaciones si no contarán con gas, les heredaremos un medio ambiente degradado, y sin diversificación económica?**

Nuestra Constitución, en el artículo 27, define que los recursos del subsuelo, como los hidrocarburos, son propiedad de la nación, y que por tanto la regulación de la materia es federal, con lo cual los estados y los municipios quedan fuera de aspectos que le afecten y en los cuales no puedan participar. Esto pudiera contradecir lo establecido en el artículo 25 de la propia Constitución, donde se establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, estableciendo las características para el crecimiento

económico con una distribución justa del ingreso y la riqueza, para lo cual, afirmamos, debería considerar a estados y municipios.

Actualmente y partiendo del principio de la propiedad de la nación sobre minerales y energéticos, los impuestos o derechos sobre estas actividades ingresan directamente en la Tesorería de la Federación sin existir participación a municipios donde se realizan las actividades de extracción.

La Ley Federal de Derechos no define la participación a estados y municipios del cobro de derechos sobre explotación de gas natural no asociado, por lo que es indispensable establecer un mecanismo fiscal para obligar a estados y municipios a realizar inversiones en infraestructura para que el auge en sus explotaciones se traduzca a futuro en mejoras en infraestructura y equipamiento municipal.

Razón la anterior por la que es urgente y necesario modificar la Ley Federal de Derechos al establecer la obligación para quienes exploten gas natural no asociado de pagar derechos de explotación, para que un porcentaje de esa cantidad sea captado por el gobierno municipal para ser invertido únicamente en el fortalecimiento de infraestructura, para que cuando se agoten los recursos naturales no renovables éstos cuenten con la actividad económica que les dé viabilidad futura.

El gas natural es el principal insumo para la generación de la energía eléctrica en nuestro país. Hoy, el sector eléctrico consume 53% de la demanda nacional de este energético y se calcula que para el año 2007 absorberá 65%. Sin embargo, aun y cuando nuestro subsuelo es rico en ese recurso natural no renovable, las importaciones de este energético representan 23% del consumo nacional. La producción nacional de este energético se sitúa en 4,000 millones de pies cúbicos diarios y la importación en 1,000 millones aproximadamente, con un crecimiento anual por encima de 70%.

Por otro lado, es muy importante considerar que pese a posibles inconvenientes por la falta de una reestructuración en la legislación en materia minera en relación con los desgastes que han provocado los concesionarios en la naturaleza, en la actividad agropecuaria y el medio ambiente debido a los trabajos de exploración y explotación del carbón mineral, los resultados que ha dado la privatización de la explotación del carbón particularmente en el estado de Coahuila han sido favorables, pues la inversión de recursos privados ha permitido la explotación de este mineral, que aparte de generar numerosas fuentes de empleo (más de 9,000 empleos directos), el carbón extraído representa 97% del carbón en México, con el cual se genera 10% de la electricidad de todo el país y con el cual se produce 25% del acero mexicano.

Por el contrario, la imposibilidad de invertir recursos privados en la explotación del gas natural genera en forma incomprensible la importación de este recurso energético, provocando salida de divisas, haciendo creciente la importación de gas natural de Estados Unidos y con ello haciendo creciente la dependencia de ese país, con la consiguiente pérdida de soberanía para el nuestro.

En resumen, la posibilidad de permitir la inversión de recursos privados en la explotación de gas natural no asociado y la obligación de pagar derechos por parte de quienes lo exploten **darán los siguientes resultados:**

- Fomentar importantes inversiones.
- Generar derrama económica significativa, con fuentes de empleo permanentes.
  
- Producir energéticos utilizados para generación eléctrica.
- Mejorar salarios.
  
- Condiciones de seguridad buenas (explotaciones modernas).
- Generar importantes impuestos (ISR, IVA, prediales, sobre nóminas, etcétera).

- Evitar que el gas compartido con Estados Unidos se pierda por falta de inversión al aumentar la dependencia con el país vecino y perdiendo aceleradamente nuestra soberanía.
- Diversificar las fuentes de producción sin perjudicar a Pemex pero rescatando nuestra soberanía energética.
- Mantener inversión en infraestructura municipal con el pago de derechos de explotación.

De esta forma y en atención a los puntos anteriormente expuestos, **se promueve la presente iniciativa para que el texto constitucional, en su artículo 27, párrafo sexto, sea reformado para permitir la explotación privada de gas natural no asociado**, usando la figura de concesión similar a la concesión minera por personas morales con la modalidad de mayoría de capital nacional y con especial contenido social, evitando en todo momento la concentración monopólica y evitando la extranjerización de la industria del gas natural no asociado. **Para ser operativa la reforma constitucional propuesta, también deben reformarse los artículos 2º, adicionando una fracción con cuatro incisos; el artículo 4º, párrafo primero; y el artículo 6º, adicionándole un párrafo, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la misma Constitución en el ramo del petróleo, así como los artículos 1º y 3º, fracción III, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, y a su vez adicionando un capítulo, que contiene cuatro artículos, a la Ley Federal de Derechos.**

La región norte de México tiene un desarrollo económico mayor que en el centro y sur del país. En la zona es creciente la generación de energía eléctrica en centrales termoeléctricas que queman gas natural y mayor que el resto del país. Lo mismo se puede decir de la industria, especialmente la de transformación, también con un desarrollo e importancia vital para México. Tanto la generación de energía eléctrica como el uso industrial requieren un importante desarrollo del sector del gas natural no asociado, que abunda en el norte del país y que por ser seco y dulce, no requiere ningún proceso de separación ni de desulfuración.

La dependencia creciente que nuestro país ha tenido con Estados Unidos en materia de gas natural ha ocasionado, además de la pérdida creciente de soberanía, el aumento de riesgo país, ya que la dependencia creciente de un país que a su vez es dependiente de Canadá en la misma materia, provoca el

encarecimiento de ese insumo tan importante y por consecuencia la pérdida constante de competitividad del país con electricidad cara y gas natural caro, lo que saca de competencia nuestros productos tanto en el mercado interno como en los mercados de exportación.

Se propone la modificación constitucional en materia de extracción y propiedad de gas natural no asociado, con la creación de empresas que se constituyan de la siguiente manera:

51 % de capital nacional mínimo  
hasta 49% de capital extranjero

De la parte que corresponde al 51% mínimo de capital nacional, una cuarta parte debería estar suscrita por los superficiarios, ya sean ejidatarios, pequeños propietarios, comuneros y ganaderos asentados, dentro del bloque señalado por Pemex como área de la exploración, en que ninguno pueda sobrepasar el 5% del capital pagado.

Del 51 % de capital mexicano, otra cuarta parte deberá ser suscrita por las aportaciones de tecnología como empresas mexicanas perforadoras o de estudios geofísicos.

Otra cuarta parte del 51 % podría estar suscrita por usuarios industriales, empresas mexicanas de distribución de gas natural, dueñas de ductos o personas físicas.

Finalmente, la última cuarta parte del 51 % de capital nacional podrá corresponder a inversión de riesgo autorizado a las Afore en acciones preferentes o al pasivo de papel comercial que las Siefore adquieran de las empresas creadas bajo esta modalidad de inversión social que fomenta la extracción de la riqueza del subsuelo.

1. Auspiciar grandemente el sector de energía como motor del desarrollo en México.
2. Diversificar las fuentes de producción de gas natural no asociado.
3. Promover la soberanía energética nacional en materia de gas, ayudando a terminar la importación del energético.

4. Facilitar la inversión privada nacional y extranjera sin tener la posibilidad de concentración monopólica, ya que se promueven empresas regionales con inversión de varios sectores productivos.
5. Apoyar la propiedad privada, el libre mercado y la autorregulación.
6. Aumentar grandemente el valor de la tierra por la posibilidad del superficiario de ser socio de una empresa necesaria al desarrollo nacional.
7. La creación de empresas energéticas modernas representa además un acto de enorme justicia social al sector más golpeado, el campo.
8. Aumenta la posibilidad de los superficiarios de ser sujetos preferentes de crédito.
9. Garantiza el abastecimiento de gas natural no asociado en manos de mexicanos.
10. Garantiza una preservación del medio ambiente como el mayor patrimonio de ésta y de las generaciones futuras.

En virtud de los considerandos anteriormente expuestos, **se somete al dictamen de esta H. soberanía la iniciativa con proyecto de decreto** que reforma el artículo 27, párrafo VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los artículos 2º, adicionando una fracción, con cuatro incisos, el artículo 4º párrafo primero y el artículo 6º, adicionándole un párrafo, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la misma Constitución en el ramo del petróleo y los artículos 1º y 3º, fracción III, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios; y se adiciona un capítulo, con cuatro artículos, a la Ley Federal de Derechos.

## Decreto

**Primero.** Se reforma el artículo 27, párrafo VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar:

**Artículo 27.**

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, con excepción del gas natural no asociado, y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

**Segundo.** Se reforman los artículos 2°, adicionando una fracción, con cuatro incisos; 4°, párrafo primero; y 6°, adicionándole un párrafo, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, para quedar como sigue.

**Artículo 2°**

La nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente; y además podrá otorgar concesiones para la explotación del gas natural no asociado a

empresas constituidas con 51% como cifra mínima de capital nacional y hasta 49% de capital extranjero, siempre y cuando dichos porcentajes se desglosen de la siguiente forma:

**I. Del 51 % mínimo de capital nacional:**

**a)** una cuarta parte deberá estar suscrita por superficiarios, entre los cuales se pueden encontrar ejidatarios, pequeños propietarios, comuneros y ganaderos, asentados dentro del bloque señalado por Pemex como área de exploración.

Toda vez que ninguno de los superficiarios sobrepase el 5% del capital pagado.

**b)** otra cuarta parte deberá estar suscrita por aportaciones económicas de las empresas mexicanas involucradas en el proceso de perforación y de estudios geofísicos, que se dirijan a mejorar tecnológicamente las actividades inherentes a la explotación.

**c)** la siguiente cuarta parte deberá estar suscrita por usuarios industriales, empresas mexicanas de distribución del gas natural, propietarios de ductos o por personas físicas nacionales, y

**d)** Finalmente, la última cuarta parte del 51% de capital nacional será suscrita por inversión de las Afore y por las Siefore. Siempre basando dicha inversión en el resultado derivado del análisis realizado por la Dirección General de Inversión y Riesgos de la Consar, toda vez que esta dirección vigila que las operaciones se ajusten a los lineamientos y procedimientos aprobados por el Comité Consultivo y de Vigilancia de la Consar. Dado que para el régimen de inversión el objetivo es incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones, canalizando estas inversiones principalmente a

través de su colocación de acciones preferentes o valores para fomentar la actividad productiva nacional, mayor generación de empleos y el desarrollo de infraestructura estratégica del país; con esta fracción se está dando cumplimiento a las disposiciones de la Ley del SAR.

**Artículo 4°.**

La nación llevará a cabo la exploración, la explotación del petróleo, el otorgamiento de concesiones para la explotación del gas natural no asociado a empresas constituidas con 51% como cifra mínima de capital nacional y hasta 49% de capital extranjero, y las demás actividades a que se refiere el artículo 3° que se consideren estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

**Artículo 6°.**

Todo acto jurídico celebrado con la Federación se ajustará a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, principalmente a lo especificado en el artículo 14 de la citada ley.

**Tercero.** Se reforman los artículos 1° y 3°, fracción III, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, para quedar como sigue:

**Artículo 1°.**

El Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, del gas natural asociado a éste, así como la petroquímica básica para conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios, en los términos que la ley establece y de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos.

**Artículo 3°, fracción III.**

Pemex Gas y Petroquímica Básica. Procesamiento del gas artificial, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como los derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básica y

**Cuarto.** Se adiciona a la Ley Federal de Derechos un Capítulo XII, titulado "Hidrocarburos" y subtítulo "Derechos sobre Explotación de Gas Natural no Asociado", que contiene los artículos 254, 255, 256 y 257, para quedar de la siguiente forma:

## **Capítulo XII**

### **Hidrocarburos Derechos sobre Explotación de Gas Natural no Asociado**

#### **Artículo 254.**

Están obligadas a pagar derechos sobre explotación de gas natural no asociado las empresas constituidas con 51% como cifra mínima de capital nacional y hasta 49% de capital extranjero a las cuales se les haya otorgado concesión por parte de la Federación para explotar el gas natural. Esto, con relación en lo especificado en el artículo 2° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. El derecho de explotación por cada metro cúbico extraído será de ocho centavos de peso.

#### **Artículo 255.**

Los derechos sobre explotación de gas natural a que se refiere este capítulo deberán pagarse semestralmente en los meses de enero y julio de cada año.

Las concesiones que se otorguen en el transcurso de un semestre pagarán la parte proporcional del derecho por el periodo que corresponda cubrir a partir de la fecha de su expedición, basándose para fijar este porcentaje en las explotaciones realizadas dentro del mencionado periodo.

**Artículo 256.**

La cancelación de concesiones para explotación de gas natural no asociado por incumplimiento del pago de derechos sobre explotación o por alguna de las causas establecidas en la presente ley no permite al titular de la concesión dejar de efectuar el pago de derechos que haya originado durante la vigencia de la concesión. Además, no queda liberado del pago de recargos derivados del incumplimiento, conforme a lo establecido por las disposiciones fiscales.

**Artículo 257.**

Los municipios en donde se tengan las concesiones de explotación de gas natural no asociado participarán de un total de dos centavos de peso, derivado del pago de ocho centavos de peso por los derechos que establece el artículo 254 del presente capítulo, debiéndose etiquetar su destino en el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el rubro de derechos, destinados únicamente para infraestructura. Quedando como recaudación para la Federación los restantes seis centavos de peso de los derechos sobre explotación, para los fines que destinen los fondos generales y financieros.

**Quinto.** El presente decreto entrará en vigor a los 90 días naturales después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la H. Comisión Permanente, a los 19 días del mes de octubre del año 2004.

Sen. Luis Alberto Rico Samaniego (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1610-I, jueves 21 de octubre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ROSARIO HERRERA ASCENCIO, TOMÁS CRUZ MARTÍNEZ, MARTHA LUCÍA MÍCHER CAMARENA, PASCUAL SIGALA PÁEZ, OMAR ORTEGA ÁLVAREZ Y MIGUEL LUNA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los que suscriben, diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura: Rosario Herrera Ascencio, Martha Lucía Mícher Camarena, Tomás Cruz Martínez, Omar Ortega Álvarez, Pascual Sigala Páez, 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 la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 y se adiciona la fracción VIII al artículo 82 y con un inciso c) la fracción I del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La herencia del poder o la titularidad del mismo, ha sido consustancial a la monarquía y durante muchos siglos se le ha reconocido como título suficiente de legitimidad, aun cuando en ocasiones se mezclara ésta con la elección, dentro del esquema monárquico.

La sucesión del poder hereditario subsiste en nuestros días con formas más sofisticadas, combinándose con el sufragio en las elecciones de los cargos públicos.

Cuánta razón tenía Locke cuando sostenía que el poder puede suponer una tentación excesivamente fuerte para la fragilidad humana.

La necesidad de evitar el abuso del poder en unas solas manos o su transmisión familiar, sigue siendo hoy en día un debate nacional, como lo fue en países como Guatemala, Holanda, Venezuela y Argentina donde la herencia del poder ya ha sido legislada.

El entorno político nacional reciente, en especial, lo que se refiere a la sucesión presidencial y a algunas elecciones estatales después de haber registrado un avance significativo con la alternancia en el 2000; en el año 2004, registra un delicado debate sobre la participación de personas que mantienen una relación de parentesco en candidaturas de elección popular, un debate que se podría dar en medio de una confrontación entre quienes consideran que estas relaciones de parentesco no obstan para ejercer derechos políticos, y de quienes afirman que constituyen impedimentos para que se dé una competencia electoral.

Por ello, es necesario restituir a los Poderes de la Unión, locales y municipales, especialmente a quienes son los titulares del Poder Ejecutivo ante una polémica nacional. Con base en esta realidad es imperativo hacer las modificaciones constitucionales para frenar el protagonismo de los gobernantes a sus familiares, en el caso de que esto se presente.

La iniciativa que hoy se propone no busca debilitar el Poder Ejecutivo Federal, local o municipal, por el contrario, formularnos nuevas reglas que transparenten y salvaguarden la institucionalidad y la democracia de la República.

Esta reforma obedece a la necesidad de cubrir una laguna jurídica en la regulación de casos específicos de Inegibilidad para ser candidato a la Presidencia de la

República, gobernador, presidente municipal, regidor y síndico para cónyuges, concubinos y parientes por afinidad o consanguinidad de estos funcionarios para el periodo inmediato de la conclusión de estos cargos lo que no implica hacer nugatorios sus derechos políticos de hombres o mujeres, sino establecer con claridad las bases constitucionales de un equilibrio entre los principios de igualdad y de equidad electoral.

Consideramos que este debate debiera inscribirse en el terreno jurídico-constitucional de una reforma legislativa, y también en el de las consideraciones éticas de la política, tomando en cuenta que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya se contemplan impedimentos-requisitos para ser votados que son de otra naturaleza: como el de la edad, ciudadanía, residencia, o no tener determinadas incapacidades previstas por la propia Constitución. Ahora también se les debe dar forma legislativa a un conjunto de impedimentos éticos como los que se plantean en el texto de la iniciativa.

Como ya lo mencionamos líneas arriba, esta reforma constitucional se inscribe también en medio de la necesidad de tutelar en primera instancia, ya sea, el bien jurídico de igualdad, o bien el de equidad en la competencia política. Parece que de cara a la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre ambos, hay quien asume que no se puede violar el principio de igualdad en aras del principio de equidad, tomando en cuenta que, ambos principios democráticos ya se encuentran en la Constitución en sus artículos 1, 35 y 41 y también en el Cofipe. Aquí de lo que se trata es de reencontrar los mecanismos de acceso a la representación política que procuren que ésta represente efectivamente al pueblo y no a una oligarquía.

Sin embargo, es quizás, la primera vez que en el derecho constitucional y en el derecho electoral, se pretende que el estado civil de las personas se convierta en el factor para alcanzar la equidad en la competencia electoral, el cual no existe en el marco constitucional vigente, a la par que se introducen en la Constitución el concubinato y las relaciones que derivan de él.

No obstante, es importante tomar en cuenta que, los conceptos jurídicos que se intentan introducir en la Constitución, ciertamente pertenecen al ámbito del derecho civil, es decir, que pertenecen al fuero común, pero nos permiten establecer con claridad los casos en que estos impedimentos procederían a partir del parentesco de consanguinidad, y de afinidad, entendiéndose el parentesco por consanguinidad como el vínculo entre personas que descienden de un tronco común y el parentesco de afinidad, es el que se adquiere por matrimonio o concubinato, entre el hombre y la mujer y sus respectivos parientes consanguíneos, introduciendo también la línea recta ascendente o descendente o transversal.

Proponemos adicionar con una fracción VIII el artículo 82, a fin de establecer como impedimentos para ser electo al cargo de Presidente de la República el ser cónyuge, concubina o concubino, o pariente en línea recta ascendente o descendente o transversal dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los mismos impedimentos tratándose de funcionarios municipales a que se refiere el artículo 115, para lo que se propone reformar el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 y también para el caso de los gobernadores adicionando con un inciso c) la fracción I del artículo 116, todos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Único.-** Se **reforma**, el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 y se **adicionan** con una fracción VIII el artículo 82 y con un inciso c) la fracción I del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 82**

I. a la VII. ....

VIII.- No ser cónyuge, concubina o concubino, ni parientes en línea recta ascendente o descendente o transversal dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 115. ....**

**I. ....**

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, **ni podrán ser electas a estos cargos, sus cónyuges, concubinas o concubinos, ni parientes en línea recta ascendentes o descendentes o transversal dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.** Las personas por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

.....

.....

.....

.....

**Artículo 116. ....**

.....

I. ....

.....

.....

.....

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) a la b)

...

c. Sus cónyuges, concubinas o concubinos, ni parientes en línea recta ascendente o descendente o transversal dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto, dentro del primer año de vigencia del mismo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales y al estatuto del Gobierno del Distrito Federal antes del 30 de abril del año 2005.

**Tercero.-** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá adecuar la legislación correspondiente a este decreto, en los mismos plazos establecidos para los Estados, para el caso de elección del Jefe o Jefa de Gobierno y de los titulares de los órganos políticos-administrativos en las demarcaciones territoriales del DF.

**Cuarto.-** En tanto se realizan las adecuaciones a que se refieren los artículos transitorios anteriores, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 29 días del mes de octubre del 2004.

**Diputados:** Rosario Herrera Ascencio, Martha Lucía Mícher Camarena, Tomás Cruz Martínez, Omar Ortega Álvarez, Pascual Sigala Páez.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1610-I, jueves 21 de octubre de 2004.

QUE REFORMA EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 8 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CONSUELO CAMARENA GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita diputada federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión y a nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con el fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la fracción II del artículo 55, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de incorporar un término de cuatro meses como máximo para que los funcionarios y empleados públicos contesten las peticiones que les soliciten, conforme a la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La Constitución es la Ley Suprema que comprende preceptos legales de suma importancia para la Nación, porque en ella se finca la base de la organización política de nuestro sistema: "La soberanía popular, las garantías individuales y sociales, la división de poderes de las leyes y actos de los tres poderes, y la separación del Estado de las Iglesias".

En este sentido, la solvencia del Estado en la generación del derecho se mide por la idoneidad de las leyes al paso del tiempo. Esto quiere decir que quienes iniciamos leyes y quienes deliberamos respecto de su aprobación, debemos estar imbuidos de una visión de largo plazo y de carácter integral, a fin de que el espíritu y la letra de la norma se integren en un binomio indisoluble para que se concrete en forma inmediata la seguridad jurídica de los gobernados y para que exista un

hilo conductor susceptible de trascender al mero paso del tiempo y sus eventos accidentales.

Así, resulta necesario actualizar nuestro marco constitucional en lo referente a la garantía del derecho de petición consagrada en el artículo 8 de nuestra Constitución Federal, el precepto que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de dicha garantía, siempre que 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.

Asimismo, indica que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Por lo que resulta conveniente hacer un análisis de los elementos que componen este importante artículo constitucional.

En cuanto al carácter específico de la solicitud, significa que no debe contener amenazas para el caso de que la autoridad no dé la respuesta deseada o simplemente no responda, y en cuanto a la manera respetuosa significa que no se injurie a las autoridades a las que se formule la petición.

La autoridad por su parte está obligada a responder también por escrito y a dar a conocer al peticionario la respuesta "en breve término".

El sentido de esta disposición constitucional ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la manera siguiente: Por breve término debe entenderse: "esto es, la Corte considera que casuísticamente, según el tipo de petición debe considerarse si se ha excedido o no el término constitucional por parte de autoridad judicial".

En el amparo en revisión 1393/58 la Corte ha establecido que si pasan más de cuatro meses sin dar respuesta a un recurso, se violaba la garantía consagrada en el artículo 8°.

Además de los requisitos ya comentados, otro más derivado del texto de la parte final del artículo 8° es el de dar a conocer el acuerdo tomado por la autoridad al peticionario. La misma Corte ha sentado jurisprudencia en cuanto a que no basta con que la instancia requerida tome alguna determinación respecto de lo solicitado si no que debe cerciorarse de que el solicitante es notificado del acuerdo y esa circunstancia, en caso de amparo deber ser demostrada por la autoridad.

Adicionalmente, el máximo órgano jurisdiccional del país ha establecido como requisito de la respuesta que se de a una petición, el que sea congruente con lo solicitado, esto es, que debe haber una relación lógica entre lo que pide el particular y el acuerdo que recaiga a su solicitud.

De acuerdo con otras decisiones de la Suprema Corte de Justicia, la autoridad no puede argumentar exceso de trabajo para dejar de dar respuesta para resolver, de poner dicha circunstancia en conocimiento del peticionario e incluso existe una tesis jurisprudencial en la que se establece que: "La autoridad ante quien se presente está obligada hacerla llenar aquella a quién va dirigida, sin que exista razón para que deje de hacerlo, el que la autoridad que recibe la petición no este capacitada para resolver sobre ella".

Así también, ha sustentado el criterio de que en los casos en que deben desahogarse trámites con motivo de la petición, el peticionario debe ser informado al respecto de los acuerdos sucesivos que se vayan tomando y, en su caso, de las omisiones que deba subsanar para que los trámites continúen.

Otro interesante criterio es en relativo a que "no puede alegarse que se viole (la garantía contenida en el artículo 8° ) por que la contestación que se dé a una promoción es por conducto de funcionarios que, constitucionalmente, forman una

sola autoridad con aquella ante quién se ocurrió, y no directamente por esta" tal sería el caso de una petición dirigida al presidente de la República que puede turnarla a un Secretario de Estado o a otro funcionario del ejecutivo para que le dé respuesta.

Finalmente, debe destacarse que la autoridad cumpla con emitir un acuerdo relativo a la petición pero que, por supuesto, no está obligada a resolver favorablemente a los intereses del peticionario, empero sí tiene la obligación irrenunciable de responder por escrito a lo solicitado.

Más aún, en los debates que se llevaron a cabo en el seno del Congreso Constituyente de 1916 con motivo de la creación y redacción del artículo 8º constitucional, ya se vislumbraba la necesidad de aclarar el concepto de breve término. El diputado Calderón esgrimía lo siguiente:

*"?Entiendo que este artículo debe ser considerado; no me parece acertado eso de que el funcionario a quien se eleve una petición por escrito, dará a conocer el resultado en breve término; esto me parece muy ambiguo. Creo que se debe fijar un plazo de tres, cuatro, cinco o seis días. No sé cuánto tiempo fijaba la Constitución de 57; pero de cualquier manera, creo que debe fijarse el término?"*

Es por todo lo anterior que el Grupo Parlamentario del Partido acción Nacional propone a esta representación social, establecer en el artículo 8º constitucional un término máximo de cuatro meses para que los funcionarios y empleados públicos resuelvan las peticiones hechas por los particulares. Evitándose así que los gobernadores se encuentren en un estado de indefensión e inseguridad jurídica ocasionado por el silencio administrativo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

**Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de incorporar un término de cuatro meses como máximo para que los funcionarios y empleados públicos contesten las peticiones que les soliciten.**

**Artículo Único:** Se adiciona un tercer párrafo al artículo 8º constitucional, para quedar en lo sucesivo de la siguiente manera.

**Artículo 8. ....**

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en un término **máximo de hasta cuatro meses** al peticionario. **A excepción de lo que establezcan las leyes.**

**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 aquellas disposiciones que se opongan al contenido del presente decreto.

**Tercero.-** Se concede un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que los funcionarios y empleados públicos de los tres niveles de gobierno ajusten su organización y funcionamiento a lo establecido por esta reforma.

Dip. Consuelo Camarena Gómez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1610-I, jueves  
21 de octubre de 2004.

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TENDIENTES A DOTAR  
AL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO DE ELEMENTOS DE CONDUCCIÓN  
PARLAMENTARIA, A CARGO DEL DIPUTADO RENÉ ARCE ISLAS, DEL  
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado René Arce Islas, 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 soberanía, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 29, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 102, 110, 111, 131 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El reclamo actual de la ciudadanía para la reelaboración y actualización de los equilibrios de los poderes de la República que redunden en mayor eficacia de los mismos, es contundente; y al mismo tiempo, la percepción social de que la transición política en México no ha culminado en la construcción de un nuevo marco institucional es cada vez más evidente.

Si bien es cierto que en estos momentos parece muy complicado concretar la reforma del Estado que aún está pendiente, debemos estar dispuestos a emprender esta tarea compleja para garantizar la gobernabilidad democrática. Aunque los tiempos políticos estén muy adelantados, y las ansias sucesorias muy descaradas, precisamente por los vacíos de poder que se han generado al no

construir una nueva institucionalidad, vamos apenas a la mitad de esta LIX Legislatura y tenemos aún 14 meses para lograr reformas constitucionales que doten al país de esquemas de gobernabilidad democrática hacia el futuro en el mediano y largo plazo. Ese es nuestro deber responsable si queremos darle viabilidad política a nuestra República. El viejo presidencialismo mexicano descansaba en la expresión mayoritaria que representaba un solo partido en el gobierno y del gobierno. Este precepto de una mayoría hegemónica en la actualidad ha perdido vigencia, y desde hace una década, con un marco jurídico-electoral fortalecido, el pluralismo político en el país se ha expresado cada vez con mayor fuerza, al grado de ser ahora una característica del México actual.

Como sabemos, con el mejoramiento de nuestro marco electoral en la reforma de 1996, la competencia política se vuelve más equitativa, desde las elecciones de medio término de 1997, el otrora partido hegemónico perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, y a partir de ese momento, la correlación de fuerzas expresadas en el Congreso de la Unión es cada vez más variada, presentando una sola constante, la ausencia de una mayoría parlamentaria absoluta.

En un sistema político pluripartidista, en donde ninguna opción política puede garantizar una mayoría absoluta al interior del Congreso de la Unión, el esquema presidencial pierde solvencia, al quedar supeditado el titular del Poder Ejecutivo a una mayoría opositora conformada por varios partidos que en general tenderán a serle hostil.

Esta realidad que recoge la diversidad y complejidad de la sociedad mexicana actual requiere de un sistema político flexible y no rígido como lo es el sistema presidencial. Un país heterogéneo y diverso como el nuestro requiere de un sistema mixto, es decir, de un sistema presidencial con evidentes rasgos parlamentarios que permita la construcción de mayorías con base en coaliciones electorales y legislativas estables, que logren darle un soporte mayoritario al Ejecutivo pero en función de plataformas y programas electorales, legislativos y de

gobierno contruidos de cara a la sociedad y con la participación amplia de la ciudadanía.

En principio, este conjunto de reformas que pongo a su consideración busca el fortalecimiento del Poder Legislativo, lo que invariablemente le conferiría rasgos parlamentarios a nuestro sistema político, ya que se trata, efectivamente, de dotar al Congreso de la Unión de mecanismos que aumenten su capacidad planificadora, fiscalizadora y ratificadora sobre acciones y decisiones del Poder Ejecutivo, que efectivamente tendrá que rendir cuentas de sus actos a las cámaras legislativas de manera más cotidiana, construyendo con ello una relación más permanente.

Por tanto, más que reducir las atribuciones del Poder Ejecutivo se trata de diseñar un contrapeso más fuerte en el Poder Legislativo que obligue al Ejecutivo a observar estrictamente sus facultades, a rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Congreso de la Unión, por el bien de la República.

El otro tema es el de la necesaria división del Poder Ejecutivo en dos ámbitos, uno, en el del Estado, garante de las instituciones y de nuestros principios constitucionales, y otro, del gobierno, responsable y guía de la administración pública y de la elaboración e instrumentación de las políticas públicas.

En un régimen cada vez más plural, se requiere de la construcción de consensos y de la elaboración de políticas de Estado que dicten la pauta de desarrollo presente, de medio y largo plazo del país, tareas inequívocas del Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado; y por otra parte se requiere de un articulador del Poder Ejecutivo, un Jefe de Gabinete, en el ámbito de la administración pública, que sea responsable de la misma y en todo tiempo esté en el ejercicio de una relación fluida, permanente y estable con el Congreso de la Unión. Por supuesto que la relación entre estas dos figuras tendría que ser de estrecha colaboración, de complementariedad y de absoluta transparencia. No se

trata de un primer ministro, puesto que su naturaleza es diferente; el Jefe de Gabinete dimana de un régimen presidencial.

El Jefe de Gabinete guarda una relación de dependencia con el Presidente de la República, pero también goza de atribuciones que le son propias, en cuanto a la operatividad de las mismas y sin embargo no pueden entrar en contradicción con las del Presidente de la República. El Jefe de Gabinete tiene la legitimidad que le confiere la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, independientemente de su militancia u origen político, y está expuesto a la moción de censura de la misma cámara y al cese de funciones por disposición presidencial.

La capacidad de remover al responsable directo de la administración pública del país, le otorga al sistema político cierta flexibilidad para afrontar situaciones críticas en donde la figura presidencial no queda expuesta a una crisis de legitimidad. El cambio de un Jefe de Gabinete puede significar, si así lo demanda la representación política, un cambio de rumbo y orientación dentro de un mismo período presidencial, lo que equivaldría en los hechos a un cambio de gobierno entendido estrictamente en su dimensión de los negocios de la administración pública.

El Jefe de Gabinete no tiene un carácter de vicepresidente ya que el mecanismo de sustitución del Jefe de Estado por ausencia temporal o definitiva queda en los mismos términos que lo establece nuestra Ley Fundamental.

El Presidente de la República tiene la legitimidad que le confieren las elecciones populares y su cargo es irrenunciable y dura seis años. En el régimen democrático que proponemos, el Jefe de Estado es sujeto de juicio político y de juicio de procedencia, en los términos que lo marca la ley para otros servidores públicos y representantes populares.

Es por ello que vengo a proponer a esta soberanía, a nombre del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la siguiente iniciativa

tendiente a conferirle mayores facultades a la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y a diferenciar las responsabilidades del Poder Ejecutivo en cuanto al ámbito del Estado y del gobierno, siendo el Presidente de la República el titular indiscutible del Poder Ejecutivo y responsable del ámbito del Estado, y el Jefe de Gabinete responsable de las tareas del gobierno.

Por la magnitud y envergadura de esta iniciativa legislativa, será preciso que una vez que se dictaminen y aprueben las reformas aquí propuestas, el Congreso de la Unión, deba darse a la tarea de analizar las leyes secundarias que se vean implicadas en los alcances de esta reforma constitucional como lo será la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de este Congreso y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros, y proponer las reformas conducentes. Habiendo expuesto todo lo anterior, someto a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

**Proyecto de decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ampliar las facultades del Poder Legislativo y redefinir las del Poder Ejecutivo.**

**ARTÍCULO UNICO.-** Se **REFORMAN**, los artículos 29, 69, 71, 76, 78, 82, 88, 89, 90, 92, 93, 102, 110, 111, 131 y 133 y se **ADICIONAN** los artículos 73, 74, 76 y 91 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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 los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo *con el Jefe del Gabinete y* con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para

hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para 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 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 la situación general que guarda el Estado Mexicano.*** En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a V. ...

***VI. Para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo que enviará el Ejecutivo Federal antes de que se cumplan los primeros seis meses de su gestión.***

VII. a XXIX M. ...

***XXIX N.- Para analizar y discutir la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal; y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;***

XXX.- ...

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

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. *Ratificar por mayoría calificada de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos que haga el Presidente de la República del Jefe de Gabinete y de todos los Secretarios de Despacho, salvo aquéllos que se mencionan en la fracción II del Artículo 76.*

VI. *Aprobar una moción de censura por mayoría calificada de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación, para cualquiera de los servidores públicos que en su momento hayan sido ratificados conforme a lo señalado en la fracción anterior y que cuando menos hayan desempeñado su cargo durante seis meses. En caso de aprobarse la moción de censura, el servidor público será cesado de su encargo por el Presidente de la República.*

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

Artículo 76.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores:

I. Derogada;

II. Ratificar por mayoría calificada *de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación*, los nombramientos que el Presidente de la República haga del *Secretario de Relaciones Exteriores*, 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;

*III. Aprobar una moción de censura por mayoría calificada de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación, para cualquiera de los servidores públicos que en su momento hayan sido ratificados conforme a lo señalado en la fracción anterior y que cuando menos hayan desempeñado su cargo durante seis meses. En caso de aprobarse la moción de censura, el servidor público será cesado de su encargo por el Presidente de la República.*

IV al XI. ...

Artículo 78. ... (De la Comisión Permanente)

I a la IV. ...

*V.- Ratificar por mayoría calificada de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación, el nombramiento del Procurador General de la República que haga el Titular del Poder Ejecutivo Federal;*

VI. ...

*VII.- Ratificar por mayoría calificada de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos que el Presidente de la República haga del Jefe de Gabinete, los Secretarios de Despacho, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga, y*

VIII. ...

Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:

I a la IV. ...

*V.- No ser Jefe de Gabinete, Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún estado, ni Jefe de Gobierno del*

*Distrito Federal*, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección;

VII. ...

Artículo 88.- *Ni* el Presidente de la República, *ni el Jefe de Gabinete* podrán ausentarse del territorio nacional sin el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso.

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

I. ...

II. *Nombrar, con aprobación de la Cámara de Diputados, al Jefe de Gabinete, a los Secretarios del Despacho, salvo los que se mencionan en la fracción IV del presente artículo; remover libremente a los funcionarios antes citados, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*

III. ...

IV. *Nombrar, con aprobación de la Cámara de Senadores, al Secretario de Relaciones Exteriores, al Procurador General de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda; y remover libremente a los funcionarios antes citados en los términos que la ley disponga;*

V a la IX. ...

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del *Congreso de la Unión*. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo se sujetará a los siguientes

principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI a la XX. ...

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de la *Jefatura de Gabinete*, de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales en la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 91.- Para ser *Jefe de Gabinete* o Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

**I.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gabinete son las siguientes:**

- a) Ejercer la administración general del país.
- b) Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el Presidente de la República, con el refrendo del secretario de despacho del ramo al cual el acto o reglamento se refiera.
- c) Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete con los secretarios de despacho, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente.

d) Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prorroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa.

g) Concurrir a las sesiones del Congreso de la Unión a las que sea convocado y participar en sus debates, pero no votar.

h) Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.

j) El Jefe de Gabinete no podrá desempeñar simultáneamente otra secretaría de despacho ni cargo alguno de elección popular.

Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente *y del Jefe de Gabinete*, 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.

**Artículo 93.- *Una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el Jefe de Gabinete presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, mismo que discutirá en lo general con los integrantes de ambas Cámaras legislativas.*** Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

...

...

Artículo 102.- A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación de la *Cámara de Senadores* o, en sus recesos, de la Comisión

Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el *Presidente de la República*, o a petición de la Cámara de Senadores, a través de una moción de censura.

...

...

...

...

...

B. ...

...

...

...

...

...

...

...

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, ***el Presidente de la República, el Jefe de Gabinete***, 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 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, 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, ***de*** empresas de participación estatal mayoritaria, ***de*** sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, ***Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas*** 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.

...

...

...

...

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, *el Presidente de la República, el Jefe de Gabinete*, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de 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, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, *Procuradores Generales de Justicia* 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 su ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

...

...

...

...

...

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

El *Presidente de la República* podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

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

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo las adiciones a los artículos 74, 76, 78,

89 y 91 las cuales entrarán en vigor a partir del 1º de diciembre de 2006, fecha en que el Presidente de la República asume su investidura en los términos que establece el artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos.

**SEGUNDO.-** Al entrar en vigor el presente decreto, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Palacio Legislativo, a 21 de octubre de 2004.

Dip. René Arce Islas (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1610-I, jueves  
21 de octubre de 2004.

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE  
FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO  
RAÚL JOSÉ MEJÍA GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal por el III Distrito del estado de Nayarit, Raúl Mejía González, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura, 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, fracción II, 56 y 62 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 por la que se reforman el párrafo 7 de la fracción IV del artículo 74, y el párrafo 1 de la fracción II del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el párrafo 1 del artículo 8, el artículo 30 y la fracción XV del artículo 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con el propósito de anticipar la fecha de presentación de la Cuenta Pública y la entrega del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Para los diputados de la LIX Legislatura, resulta imperativo atender la exigencia social de promover un marco legislativo sólido que fortalezca la fiscalización de los recursos públicos, a la vez que se fomente la eficiencia y la calidad en el ejercicio de las funciones de los poderes.

En congruencia con las recientes modificaciones Constitucionales de la fracción IV del artículo 74, donde se aprobó que el Ejecutivo Federal presente a esta H. Cámara de Diputados la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de

Egresos de la Federación a más tardar el 8 de Septiembre, debiendo ser aprobado por ésta Soberanía no después del 15 de Noviembre del mismo año, los tiempos de elaboración, entrega y análisis de la Cuenta Pública deben también anticiparse, lo cual, al acortarse los periodos, exigiría el desarrollo de una comunicación efectiva entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de fiscalización.

Dada la trascendencia de la participación del Congreso de la Unión en la elaboración de políticas públicas mediante la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, es importante contar con información oportuna y veraz para la satisfactoria toma de decisiones. El elemento que debe convertirse en fuente primaria de retroalimentación durante el proceso de aprobación presupuestaria es: **la Cuenta Pública**.

El plazo vigente para la revisión de la Cuenta Pública, cuyo término alcanza el primer trimestre del segundo año posterior a su ejercicio, impide tomar medidas correctivas en el presupuesto inmediato y se extiende más allá de su aprobación, mientras que la entrega de la Cuenta Pública, en el mes de Junio, se desarrolla ante la Comisión Permanente casi tres meses antes de que se inicie el periodo ordinario, lo que genera espacios de análisis que no se aprovechan en suficiencia.

De aprobarse esta reforma, que reduce en poco menos de tres meses la entrega de la cuenta Pública por parte del Ejecutivo y en cinco meses la presentación del informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación ante esta H. Cámara de Diputados, se conocería con una temporalidad conveniente el destino de los ingresos públicos obtenidos y utilizados durante el ejercicio fiscal, y por tanto, se fomentan la eficiencia y la transparencia, mientras se brindan elementos para desarrollar una fiscalización más robusta y una evaluación dinámica del desempeño de las atribuciones del estado, lo que a su vez conlleva a mejorar la percepción de la sociedad hacia el quehacer público, y apuntala su confianza en las instituciones.

**En tal sentido, la presente iniciativa propone las siguientes modificaciones al texto constitucional**

1. Anticipar la presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal a más tardar al día 15 de Marzo del año siguiente a su ejercicio.
2. Adelantar la entrega del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Anual por parte de la Auditoría Superior de la Federación a más tardar al día 31 de Octubre del mismo año de su presentación.

Por lo anterior expuesto, en mi condición de diputado federal, y de acuerdo al marco jurídico actual, me permito presentar ante esta Soberanía la presente:

**Iniciativa que reforma los artículos: 74, fracción IV, párrafo 7, y 79, fracción II, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos: 8, párrafo 1; 30 y 74, fracción XV, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.**

**Primero.- Se reforma el párrafo séptimo fracción IV, artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

#### **Artículo 74**

**I. a III. ...**

**IV. ...**

**(Párrafo séptimo)**

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los **quince** primeros días del mes de **marzo**.

**Segundo.-** Se reforma el **párrafo primero, fracción II, artículo 79** de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

#### **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 **31 de Octubre del año 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.

...

**Tercero.-** Se reforma el **párrafo primero, artículo 8** de la **Ley de Fiscalización Superior de la Federación**, para quedar como sigue:

#### **Artículo 8**

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los **quince primeros días del mes de marzo**. 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. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales.

...

**Cuarto.-** Se reforma el **artículo 30** de la **Ley de Fiscalización Superior de la Federación**, para quedar como sigue:

#### **Artículo 30**

La Auditoría Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el **31 de octubre del año en que** la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

**Quinto.-** Se reforma la **fracción XV, artículo 74** de la **Ley de Fiscalización Superior de la Federación**, para quedar como sigue:

#### **Artículo 74**

El auditor superior tendrá las siguientes atribuciones:

**I. a XIV. ...**

**XV.** Formular y entregar, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara, a más tardar el **31 de octubre del año de su presentación;**

...

#### **Transitorio**

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

Dip. Raúl Mejía González (rúbrica)



Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1610-II, jueves  
21 de octubre de 2004.

QUE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO AL ARTÍCULO 1º DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A  
CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL GARCÍA TINAJERO, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal a la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona con un párrafo segundo el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente**

#### **Exposición de Motivos**

Que de los derechos públicos subjetivos contenidos en el Código Político de 1917 se advierte que es necesario la intervención tanto del Constituyente Permanente como del legislador ordinario a efecto de que especifique el alcance que tienen cada uno de los artículos de la Ley Fundamental.

El Congreso de la Unión atendiendo a lo dispuesto en el artículo 72 inciso f) constitucional puede interpretar tanto la Constitución Federal como las leyes

secundarias, pese a ello, es una atribución que es casi nula, pues, no la ha ejercido.

Los tribunales federales de conformidad con el octavo párrafo del artículo 94 constitucional, pueden establecer jurisprudencia sobre la interpretación de la Constitución.

Las garantías individuales plasmadas en la Constitución de la República requieren, además ser detalladas en un ordenamiento jurídico, de ciertas normas que cimienten la situación de los gobernados frente a la autoridad, ante la eventualidad de un uso inadecuado de poder.

La protección de los gobernados contra la intromisión en la vida privada de los mismos, depende de la existencia o no de tal derecho en nuestra Ley Suprema.

Existe por tanto garantía de un derecho cuando la norma fundamental prevé tal derecho público subjetivo. De ahí, que su no existencia, no impide que la autoridad, pueda o no invadir la privacidad de los gobernados y por ende, vulnere, incluso la intimidad, dignidad y honor de las mexicanas y mexicanos.

El concepto de honor en nuestra Constitución, por ejemplo, no se encuentra definido, por lo que resulta así jurídicamente indeterminado.

El diccionario de la Real Academia (edición 1992) nos lleva del honor a la buena reputación (concepto utilizado por el Tratado de Roma), la cual -como la fama y aun la honra- consisten en la opinión que las gentes tienen de una persona, buena o positiva si no van acompañadas de adjetivo alguno. Así como este anverso de la noción se da por sabido en las normas, éstas en cambio intentan aprehender el reverso, el deshonor, la deshonra o la difamación, lo infamante.

El denominador común de todos los ataques o intromisiones legítimas en el ámbito de protección de este derecho es el desmerecimiento en la consideración ajena

como consecuencia de expresiones proferidas en descrédito o menosprecio de alguien o que fueren tenidas en el concepto público por afrentosas.

El contenido del derecho al honor es lábil y fluido, cambiante y en definitiva, dependiente de las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento.

La protección de la privacidad como derecho recién aparece en la tercera de las Declaraciones. Las otras dos, de 1789 y 1793 tan sólo establecían derechos que protegían la propiedad privada, pero no el derecho a la privacidad.

No dejamos de señalar que el derecho a la privacidad, intimidad, dignidad y honor de los gobernados esta íntimamente ligado con otros; entre ellos, la libertad y la vida.

El derecho a la privacidad es un derecho reconocido en el ámbito internacional, no obstante lo anterior, cada día es más vulnerado, a pesar de que existen un conjunto de instrumentos internacionales relativos al derecho a la intimidad.

Existen también, principios de protección de datos personales de la OCDE y de la ONU, así como de países europeos como Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido, entre otros. Que regulan dicha materia.

Argentina, Paraguay, Brasil, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela, por su parte, en cuanto el derecho a la vida privada y su defensa se encuentran regulados en la Constitución y en leyes secundarias de los países antes mencionados.

La Constitución peruana, en cuanto a las afectaciones a los derechos al honor, a la buena reputación, intimidad personal y familiar y, voz e imagen propias, en los medios de comunicación social, garantiza a los afectados el derecho a una rectificación gratuita, basándose ésta protección en la privacidad de la persona.

La tecnología contemporánea ofrece insospechados canales de comunicación, como son los satélites espaciales, informática y la computación, específicamente, han producido un proceso que acerca a los individuos y pone a su disposición múltiples servicios. Pero a la par, se a dado entrada a la comisión de delitos. No será tarea fácil, que el Constituyente Permanente eleve a rango constitucional el derecho a la privacidad y por otra que el legislador ordinario lo regule en leyes secundarias, amen de que habrá que encontrar criterios para sancionar los excesos en que incurran las autoridades competentes.

El respeto que todos debemos a la vida privada de las personas es un derecho de la personalidad que no puede ser quebrantado en ningún caso por persona o autoridad alguna.

En México, la Ley Suprema regula en el artículo 16 la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones; excepciones al derecho a la privacidad y las leyes secundarias la de protección de los datos personales, más no el derecho a la privacidad.

El artículo 16 del Código Político de 1917 determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento y a su vez, el noveno párrafo del mismo numeral establece que las comunicaciones privadas son inviolables; que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada; que dicha petición deberá ser por escrito, en la que se funden y motiven las causas legales de la solicitud, expresando el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración; y que no se podrán otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Asimismo, en el párrafo décimo de dicho numeral señala que las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes, y que los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

Es decir, el poder revisor de la Constitución estableció como derecho fundamental la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y, en contrapartida, la obligación exigible tanto a las autoridades como a los gobernados de respetar dicha prerrogativa, lo que da lugar a que si un gobernado realiza la intervención de alguna comunicación privada sin el consentimiento expreso e irrefutable de los que la entablan, incurrirá en un ilícito constitucional.

Así, el concepto de "vida privada" esta directamente vinculado a la "intimidad" , a ese ámbito en que el ser humano y la gente de sus afectos conviven, conversan, se aman, platican el presente y el futuro, comparten alegrías y tristezas, gozan el esparcimiento, incrementan sus virtudes y soportan o superan sus defectos y fomentan sus potencialidades humanas para su progreso integral, todo ello sin intervención de terceros.

La sociedad influye enormemente y determina en muchos aspectos al individuo; todo lo cual hace que sea muy importante que ese proceso de penetración de la sociedad sobre el hombre tenga un limite que le permita a éste formar, consolidar y desarrollar su propia personalidad; tal como lo sostiene Alejandro Silva Bascuñan.

A mayor abundamiento, Francisco Alonso Pérez manifiesta que la necesidad de seguridad es innata en el hombre desde que abandona el claustro materno y se enfrenta a la vida. El hombre necesita estar seguro en todos los actos de su existencia.

En consecuencia, la satisfacción de la necesidad de salvaguardar la seguridad personal implícita la protección de todos y cada uno de los miembros de la

población, tanto en sus personas, como en sus bienes y en sus derechos, especialmente los derivados del orden público.

En otro orden de ideas, es notoria la imbricación existente entre el derecho a la privacidad y a la seguridad personal, al grado que resulta dable afirmar que la preservación del segundo depende en buena medida de la protección del primero; dicho sea de otra manera: si se quebranta el derecho a la privacidad de una persona se lastima también su derecho a la seguridad personal, por lo cual puede quedar expuesta a grave riesgo.

En México -sostiene el académico- se ha acentuado la interrelación entre el derecho a la privacidad y el derecho a la seguridad personal, habida cuenta que la vulneración del primero provoca frecuentemente la del segundo, por lo que la mejor protección del primero se vuelve más necesaria para preservar de mejor manera la preservación del derecho a la seguridad personal.

Jorge Fernández Ruiz, por su parte nos dice que la nueva noción del derecho a la privacidad e intimidad no se reduce, como antaño, al respecto del arcano hogareño, a la confidencialidad de la correspondencia -y por extensión al sigilo de la comunicación telefónica-, a la reserva de la información obtenida en razón de profesión o empleo, o al del secreto bancario, sino que, merced al desarrollo vertiginoso de la tecnología, se expande a otros ámbitos, hasta hace poco tiempo inimaginables, para dar lugar, junto con otros derechos humanos emergentes, a hablar de los derechos de la cuarta generación.

De esta suerte, además del estado de arcanidad en que merece mantenerse el desarrollo recabada por razones de profesión o empleo, y el secreto bancario, la nueva noción del derecho a la privacidad e intimidad, predica evitar el uso indebido de información individual proporcionada para fines específicos legales a entes y órganos públicos o a instituciones sociales o privadas -o inclusive a personas físicas-, y frecuentemente incorporados a bancos de datos computarizados.

Hoy, nos dice Patricio Cortes que, incluso aquellos que pagan por privacidad en la endeble intimidad de un cuarto de hotel pueden estar siendo filmados y en Tepito nos encontramos con videos en disco compacto titulados Sexo en los hoteles de la ciudad de México, donde presuntamente se muestran imágenes de parejas en pleno acto grabadas sin su consentimiento.

Hay un riesgo de violación al derecho a la privacidad que hasta ahora no ha sido regulado, legislado; así lo reconoce Rodrigo Gutiérrez, expresando que si bien la Constitución lo consagra pero de manera indirecta.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

**Proyecto de decreto por el que se adiciona con un párrafo segundo el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:**

**Artículo Único.-** Se adiciona con un párrafo segundo el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1º ...

**Toda persona tiene derecho a la protección de su vida, privacidad, intimidad, dignidad, honor y libertad.**

**La ley regulará tales derechos y las excepciones a los mismos.**

**Transitorio**

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

**Segundo.-** El Congreso de la Unión contará con un plazo no mayor de ciento ochenta días para presentar la Ley Reglamentaria correspondiente a partir de la publicación del presente decreto 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 cuatro.

Dip. Rafael García Tinajero Pérez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1610-II, jueves 21 de octubre de 2004.

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO HUGO RODRÍGUEZ DÍAZ, 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 propone la reforma a los artículos 52, 53, 54 y la derogación del segundo párrafo del artículo 56, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin que se reduzca el número de diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como la modificación de los artículos 11 párrafos 1 al 4; texto del Capítulo II del Título Tercero; artículos 13 párrafo 2; 15 párrafo 2 inciso d); 16 párrafo 1 inciso a) y c); 58 párrafo 1; 59-a párrafos 2 y 4; 60 párrafos 2 y 4; 61 párrafos 3 y 6; 62 párrafo 2 inciso g); 63 párrafo 1 incisos g) y j); 82 párrafo 1 incisos o), q) y r); 83 párrafo 1 inciso i); 107 párrafo 1 inciso d); 116 párrafo 1 inciso j); 117 párrafo 1 inciso h); 175 párrafo 2; 205 párrafo 2 inciso g); 223 párrafo 2 incisos a) al d); 253 párrafo 1 inciso d); texto del Capítulo IV del Título Cuarto; artículos 262 párrafo 1; 263 párrafo 2 y segundo párrafo del noveno transitorio; y se derogan los artículos 18; 20 párrafo 4; 59-a párrafo 1; 61 párrafo 2; 84 párrafo 1 inciso l); 105 párrafo 1 inciso j); 177 párrafo 1 inciso d); 178 párrafo 5; 205 párrafo 4; 249 párrafo 1 inciso d); 252 párrafo 1 inciso d); 255 párrafo 2; y 256 párrafo 2; todos éstos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin que esta ley electoral se adecue a las reformas constitucionales propuestas, acorde a la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Primero.-** La creación de los "diputados de partido" fue la figura previa de lo que hoy se conoce como diputados o senadores por el principio de "representación proporcional" o "plurinominal". Aquélla figura fue el inicio del reconocimiento a las minorías que, en conjunto, daban votos en cantidad suficiente que aquéllos que ganaban las elecciones.

**Segundo.-** Con el paso del tiempo y el desarrollo de la democracia en nuestro país, además de los diputados "plurinominales", también se creó la figura de los senadores de "primera minoría" y además, los senadores "plurinominales".

**Tercero.-** Ello trajo consigo que el Congreso de la Unión creciera en sus integrantes. En efecto, con el sistema de distritos uninominales, el país se dividió en 300 distritos donde contienden los candidatos de los partidos registrados ante el Instituto Federal Electoral, pero además, el país se dividió en cinco circunscripciones en donde se dividen 200 diputados "plurinominales" que se asignan a los partidos conforme a la cantidad de votos obtenidos y basados en que a cada circunscripción debe asignársele cuarenta diputados. Así, la Cámara de Diputados creció a 500 representantes populares.

**Cuarto.-** Por lo que ve a los senadores, además de los 64 senadores que derivaban de 2 senadores por estados, se creó la figura de "senador de primera minoría", esto es, se asigna un senador y su suplente al partido que por sí solo obtiene la primera minoría de votación después del partido que obtiene la mayoría en votación de senadores. Con ello, el Senado de la República creció a 96 miembros, pero además, se creó la figura de senador de "representación proporcional" o "plurinominal", para lo cual se formó una sola circunscripción nacional en la cual se incluyen 32 senadores que se dividen entre los partidos contendientes conforme a los votos obtenidos y con ello, el Senado de la República creció a 128 miembros.

**Quinto.-** No se puede negar que en un principio las modificaciones a la Constitución Federal fueron positivas, pues con ello se dio oportunidad a los

partidos contendientes que no siempre ganaban por mayoría directa ni diputados ni senadores a obtener representación en el Congreso de la Unión. Sin embargo, con el desarrollo de la democracia en nuestro país, la cual se pretende madurar conforme los resultados, la presencia de 200 diputados "plurinominales" y de los 32 senadores "plurinominales" se considera excesiva, ya que la verdadera lid democrática se obtiene en los distritos uninominales y en los senadores por cada estado y el Distrito Federal, ampliado a la asignación de los senadores de "primera minoría".

**Sexto.-** En efecto, por lo que ve al senado, cabe señalar que, en lo que a la experiencia política del suscrito, he visto en anteriores legislaturas la presencia de 5 senadores por Jalisco, esto es, 2 senadores que obtuvieron la mayoría directa por el PRI, 1 senador del PAN que obtuvo la senaduría de primera minoría, 1 senador del PAN que obtuvo una senaduría "plurinominal" y 1 senador del PRD que obtuvo una senaduría también "plurinominal", y la realidad es que la presencia de 5 senadores de los tres principales partidos en el país no cambió en nada el desarrollo democrático en Jalisco. Ejemplos como el anterior han de existir en otros estados de la República, pero no es el caso el analizar cada uno de ellos, sino solo dar el botón de muestra.

**Séptimo.-** En el mismo sentido se encuentran los diputados que son asignados por representación proporcional o "plurinominal", ya que el exceso de diputados por mayoría directa sumados a los "plurinominales" no cambia la vida democrática ni en el estado de referencia ni en el país.

**Octavo.-** Sin embargo, el negar la existencia de los diputados "plurinominales" sería tanto como negar la existencia de la integración al Congreso de la Unión de las minorías que con la suma de sus votos, alcanzan una o varias representaciones, situación igual que se observa con los senadores asignados a la "primera minoría".

**Noveno.-** Por ello, la propuesta de esta iniciativa es el modificar tanto la Constitución Federal a fin que se continúe con la existencia de los 300 distritos uninominales donde se contendrá entre candidatos por mayoría directa; disminuir de 200 a 100 diputados de representación proporcional con el mismo principio de las mismas cinco circunscripciones en que se divide el país y, disminuyendo la asignación de 40 a 20 diputados por circunscripción, lo cual se deberá modificar en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Décimo.-** Además de la anterior disminución, se propone la desaparición de la figura de senador por representación proporcional, sosteniendo la de senador de primera minoría, con lo cual el Senado de la República se vería disminuido de 128 a 96 integrantes, todos los cuales vendrían de haber contendido en elecciones directas, unos como mayoría directa y otros como de primera minoría, pero todos con los mismos derechos y responsabilidades.

**Undécimo.-** No es por demás señalar que la disminución de diputados y senadores obedece a una solicitud de la sociedad en general que considera que el tener 500 diputados y 128 senadores es excesivo y no trae por consecuencia una mejora en el desarrollo legislativo de nuestro país, además de que también se considera que el gasto que ello provoca es demasiado para los resultados que el Congreso de la Unión ofrece a la sociedad mexicana.

En ese sentido, el suscrito diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta 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 en su carácter de Constituyente Permanente la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que presenta el diputado federal Hugo Rodríguez Díaz que propone la reforma de los artículos 52, 53, 54 y la derogación del segundo párrafo del artículo 56, todos de la Constitución Política de los**

Estados Unidos Mexicanos a fin que se reduzca el número de diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como la modificación de los artículos 11, párrafos 1 al 4, texto del capítulo II del título tercero; artículos 13 párrafo 2; 15 párrafo 2 inciso d); 16 párrafo 1 inciso a) y c); 58 párrafo 1; 59-A párrafos 2 y 4; 60 párrafos 2 y 4; 61 párrafos 3 y 6; 62 párrafo 2 inciso g); 63 párrafo 1 incisos g) y j); 82 párrafo 1 incisos o), q) y r); 83, párrafo 1, inciso i); 107, párrafo 1, inciso d); 116, párrafo 1, inciso j); 117, párrafo 1, inciso h); 175 párrafo 2; 205, párrafo 2, inciso g); 223, párrafo 2, incisos a) al d); 253, párrafo 1, inciso d); texto del capítulo IV del título cuarto; artículos 262, párrafo 1; 263, párrafo 2 y segundo párrafo del noveno transitorio; y se derogan los artículos 18; 20 párrafo 4; 59-A, párrafo 1; 61 párrafo 2; 84, párrafo 1, inciso l); 105, párrafo 1, inciso j); 177, párrafo 1, inciso d); 178 párrafo 5; 205 párrafo 4; 249, párrafo 1, inciso d); 252, párrafo 1, inciso d); 255 párrafo 2; y 256 párrafo 2; todos éstos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin que esta ley electoral se adecue a las reformas constitucionales propuestas.

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se reforman los artículos 52, 53, 54 y se deroga el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 52.-** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados uninominales según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el Sistema de Distritos Electorales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53.-** ...

Para la elección de 100 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.-** La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Asignación por Listas Regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la Ley:

I a la V.- ...

**Artículo 56.-** La Cámara de Senadores se integrara por noventa y seis senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para esos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

(Párrafo Segundo) SE DEROGA

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se reforman los artículos 11 párrafos 1 al 4, Texto del Capítulo II del Título Tercero, artículos 13 párrafo 2, 15 párrafo 2 inciso d), 16 párrafo 1 incisos a) y c), 58 párrafo 1, 59-A párrafo 2 y 4, 60 párrafo 2 y 4, 61 párrafos 3 y 6, 62 párrafo 2 inciso g), 63 párrafo 1 incisos g) y j), 82 párrafo 1 incisos o), q) y r), 83 párrafo 1 inciso i), 107 párrafo 1 inciso d), 116 párrafo 1 inciso j), 117 párrafo 1 inciso h), 175 párrafo 2, 205 párrafo 2 inciso g) 223 párrafo 2 incisos a) al d), 253 párrafo 1, inciso d), Texto del Capítulo IV del Título Cuarto, artículos 262 párrafo 1, 263 párrafo 2 y Segundo Párrafo del Noveno Transitorio; y se derogan los 18, 20 párrafo 4, 59-A párrafo 1, 61 párrafo 2, 84 párrafo 1, inciso l), 105 párrafo 1, inciso j), 177 párrafo 1 inciso d), 178 párrafo 5, 205 párrafo 4, 249 párrafo 1 inciso d), 252 párrafo 1 inciso d), 255 párrafo 2 y 256 párrafo 2, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

## **Artículo 11**

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales

uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

2. La Cámara de Senadores se integrará por 96 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. 3. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

4. En la lista a que se refieren el párrafo anterior, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos.

## **CAPÍTULO SEGUNDO DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE LAS FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN.**

### **Artículo 13**

1.- ...

a) y b) ...

2.- Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 100 diputados de representación proporcional.

3.- ...

### **Artículo 15**

1. ...

a) ...

I a IV. ...

2.- ...

a) al c) ...

d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción cuente con veinte diputaciones.

### **Artículo 16**

1. ...

a) Se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre veinte, para obtener el cociente de distribución;

b) ...

c) ... Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con veinte diputaciones.

### **Artículo 18**

SE DEROGA

### **Artículo 20**

1 al 3. ...

4. SE DEROGA

## **Artículo 58**

1. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y de diputados por el principio de representación proporcional, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

2 al 6. ...

## **Artículo 59-A**

1. SE DEROGA

2. Para el registro de la coalición, los partidos que pretendan coaligarse deberán cumplir con lo señalado en los incisos a), b), d), y e) del párrafo 2 del artículo anterior, y registrar las candidaturas de diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, las 100 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, así como las 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas.

3. ...

4. A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido y quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

## **Artículo 60**

1. ...

2. Para el registro de la coalición, los partidos que pretendan coaligarse deberán cumplir con lo señalado en los incisos a), b), d) y e) del párrafo 2 del artículo 59, y

registrar las candidaturas de diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, así como las 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas.

3. ...

4. A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido y quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

## **Artículo 61**

1. ...

a) a la h) ...

2. SE DEROGA

3. Si una vez registrada la coalición no cumple con el registro de candidatos a diputados por ambos principios y dentro de los plazos señalados para tal efecto en el presente Código, la coalición y el registro de fórmulas de candidatos quedarán automáticamente sin efectos.

4 y 5. ...

6. A la coalición se le considerará como un solo partido, para todos los efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

## **Artículo 62**

1. ...

a) a la h) ...

2. ...

a) a la f) ...

g) Comprobar que los órganos nacionales y estatales de cada partido político coaligado aprobaron postular y registrar por la misma coalición a las 200 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, en los términos señalados por este Código.

3 a la 6. ...

### **Artículo 63**

1. ...

a) a la f) ...

g) En el caso de la coalición para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados por el principio de representación proporcional o en aquellas por las que se postulen ciento una o más fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, se acompañarán, en su caso, el programa de gobierno al que se sujetará el candidato presidencial en el supuesto de resultar electo, y los documentos en los que conste que los órganos partidistas correspondientes, de cada uno de los partidos coaligados, los aprobaron;

h) e i) ...

j) El porcentaje de la votación obtenida por la coalición, que corresponderá a cada uno de los partidos coaligados, cuando participe con emblema único; o en su caso, cuando participe con los emblemas de los partidos coaligados y no sea claro por cuál de ellos votó el elector, la determinación del partido al que se le computará dicho voto. Lo anterior, para efectos de la asignación de diputados de representación proporcional;

k) y l) ...

2 y 3. ...

### **Artículo 82**

1. ...

a) a la ñ) ...

o) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los Consejos Locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente;

p) ...

q) Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de diputados por este principio, determinar la asignación y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;

r) Informar a la Cámara de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como de los medios de impugnación interpuestos;

s) a la z) ...

2. ...

### **Artículo 83**

1. ...

a) a la h) ...

i) Recibir de los partidos políticos nacionales las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de candidatos a diputados

por el principio de representación proporcional y someterlas al Consejo General para su registro;

j) a la p) ...

#### **Artículo 84**

1. ...

a) a la k) ...

l) SE DEROGA

m) a la q) ...

#### **Artículo 105**

1. ...

a) a la i) ...

j) SE DEROGA

k) a la n) ...

#### **Artículo 107**

1. ...

a) a la c) ...

d) Dar cuenta al Secretario Ejecutivo del Instituto de los cómputos y declaraciones de validez referentes a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, así como de los medios de impugnación interpuestos, dentro de los cinco días siguientes a la sesión respectiva;

e) a la i) ...

2 y 3. ...

## **Artículo 116**

1. ...

a) a la i) ...

j) Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa;

k) a la m) ...

## **Artículo 117**

1. ...

a) a la g) ...

h) Custodiar la documentación de las elecciones de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, de senadores por mayoría relativa y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente;

i) a la l) ...

2 y 3. ...

## **Artículo 175**

1. ...

2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3 a la 4. ...

## **Artículo 177**

1. ...

a) a la c) ...

d) SE DEROGA; y

e) ...

2. ...

## **Artículo 178**

1. ...

a) a la f) ...

2 a la 4. ...

5. SE DEROGA

6. ...

## **Artículo 205**

1. ...

2. ...

a) a la f) ...

g) En el caso de la elección de senadores por mayoría relativa, un solo espacio para comprender la lista de las dos fórmulas de propietarios y suplentes postuladas por cada partido político;

h a la j) ...

3. ...

4. SE DEROGA.

5 y 6. ...

### Artículo 223

1. ...

a) y b) ...

2. ...

a) Si el elector se encuentra fuera de su sección, pero dentro de su distrito, podrá votar por diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por senador por el principio de mayoría relativa y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente de la mesa directiva le entregará la boleta única para la elección de diputados, asentando la leyenda "representación proporcional", o la abreviatura "R.P.", y las boletas para la elección de senadores y de Presidente.

b) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, pero dentro de su entidad federativa, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, por senador por el principio de mayoría relativa y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El presidente de la mesa directiva le entregará la boleta única para la elección de diputados, asentando la leyenda "representación proporcional", o la abreviatura "R.P." y las boletas para la elección de senadores y de Presidente;

c) Si el elector se encuentra fuera de su entidad, pero dentro de su circunscripción, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente de la mesa directiva le entregará las boletas únicas para las elecciones de diputados y senadores, asentando la leyenda "representación

proporcional" o la abreviatura "R.P.", así como la boleta para la elección de Presidente; y

d) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, pero dentro del territorio nacional, únicamente podrá votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El presidente de la casilla le entregará la boleta única para la elección de senadores asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R.P.", así como la boleta de la elección de Presidente.

3 y 4. ...

#### **Artículo 249**

1. ...

a) a la c) ...

d) SE DEROGA

e) ...

#### **Artículo 252**

1. ...

a) a la c) ...

d) SE DEROGA; y

e) ...

#### **Artículo 253**

1. ...

a) a la c) ...

d) Remitir al Consejo Local de la entidad el expediente de cómputo distrital que contiene las actas originales y documentación de la elección de senador por el principio de mayoría relativa. De las actas y documentación contenida en dicho expediente enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; y

e) ...

**CAPÍTULO CUARTO  
DE LOS CÓMPUTOS DE ENTIDAD FEDERATIVA DE LA ELECCIÓN DE  
SENADORES POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA Y DE LA  
DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE SENADORES POR EL  
PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA.**

**Artículo 255**

1. ...

2. SE DEROGA

**Artículo 256**

1. ...

a) a la d) ...

2. SE DEROGA

**Artículo 262**

1. En los términos de los artículos 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto procederá a la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional conforme a los artículos 12 al 18 de este Código.

2. ...

**Artículo 263**

1. El Presidente del Consejo General expedirá a cada partido político las constancias de asignación proporcional, de lo que informará a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO AL OCTAVO.- ...**

**NOVENO.- ...**

Lo señalado en el párrafo anterior regirá también para la aplicación de los artículos 82 inciso e), 102, 103, 105 inciso c), 113, 114 y demás relativos de este Código para la designación de los consejeros ciudadanos, así como en la aplicación de los artículos 177, 178, 179 y demás relativos de este Código para acreditar los requisitos de elegibilidad de senadores por el principio de mayoría relativa y de diputados por ambos principios.

**DÉCIMO AL DÉCIMO OCTAVO.- ...**

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto, una vez que haya sido publicado en el Diario Oficial de la Federación entrará en vigor, a partir de las elecciones federales del primer domingo de julio de 2006.

**SEGUNDO.-** Se abrogan todas las disposiciones federales que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, en la fecha de su presentación.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1610-II, jueves 21 de octubre de 2004.

**QUE REFORMA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ORTEGA ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado federal a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Los antecedentes históricos de la figura del Ejecutivo federal evidencian que ha sido de hecho y de derecho la figura predominante de nuestra organización política, de tal suerte que podemos observar que las facultades del Presidente de la República se ha constituido en una exagerada potestad.

Primordialmente, las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo se encuentran actualmente plasmadas en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo llama nuestra atención la denominada facultad reglamentaria plasmada en la fracción I del mencionado artículo.

El primer antecedente de esta facultad lo encontramos en la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812, la cual entró en vigor en la Nueva España por disposición del Virrey don Francisco Javier Venegas, el 30 de septiembre del

mismo año, en el Artículo 171, apartado primero, se establecían las funciones del monarca, otorgándole la facultad de expedir los reglamentos e instrucciones que creyera conducentes para la mejor ejecución de las leyes.

Los artículos 15 y 16, fracción XIV, del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, interpretados conjuntamente, establecían que las atribuciones del Supremo Poder Ejecutivo, además de las que se fijarán en las Constitución serán dar decretos y órdenes para el cumplimiento de la Constitución y leyes generales.

El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 establecía en el artículo 16, fracción XIV: "Son atribuciones del Ejecutivo: dar decretos y ordenes para el cumplimiento de la constitución y leyes generales".

Posteriormente, en el artículo 110, fracción II, de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, se consagraron las atribuciones del Presidente de la República consistentes en "dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales".

Ahora bien, en la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 se estableció en el artículo 85, fracción I, lo siguiente:

"Artículo 85. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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

Al respecto, el jurista Felipe Tena Ramírez, señala que el precepto está mal redactado y no fue discutido en la sesión celebrada el 17 de octubre de 1856, quedando aceptado en los términos propuestos por la comisión de estilo que formuló el Proyecto de Constitución, que presidiera el ilustre constituyente Ponciano Arriaga.

El Constituyente de 1916-1917, conservó la misma redacción de esta facultad, con la salvedad de que la estableció en el artículo 89 fracción I, rompiendo así con la

tradición jurídica mexicana relativa a la facultad reglamentaria por parte del titular del Poder Ejecutivo de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Como se observa, las leyes fundamentales anteriores a la de 1857, concedieron al Presidente la función reglamentaria; en la Constitución de 1857 ya no apareció un precepto que atribuyera esta facultad al presidente, en cambio se tuvo que recurrir a la jurisprudencia como la doctrina derivada de nuestra constitución de mediados del siglo pasado, en donde se aceptaba que dicha facultad si la poseía el Poder Ejecutivo, y su base constitucional era la frase "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

En la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, se argumentaba que al utilizar el gerundio proveyendo con la significación del infinitivo proveer, se quería decir que el titular del Poder Ejecutivo debe hacer acopio de medios, recursos o procedimientos diversos para obtener o lograr una finalidad: la exacta observancia y debido cumplimiento de las leyes que expida el Congreso de la Unión, en la esfera administrativa y en relación con las leyes de contenido material rigurosamente administrativo.

Para Gabino Fraga, "proveer en la esfera administrativa" es una facultad diferente y autónoma, de las otras dos que contiene la fracción: promulgar y ejecutar, empero, él señala que la ley fundamental no utiliza el infinitivo "proveer", si no el gerundio "proveyendo", y el gerundio en el idioma castellano hace referencia a un verbo principal, cuyo significado modifica al texto principal, expresando modo, condición, motivo o circunstancia.

Por tanto, de una interpretación literal de la fracción I del 89 sólo se deduce una facultad: la de promulgar y ejecutar las leyes, "pues el resto de la expresión no consigna si no el modo como debe hacerse uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene facultad para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, sin embargo del contenido de la fracción citada no se desprende en forma expresa y categórica la potestad presidencial de expedir reglamentos, únicamente se sobreentiende y que ha sido tarea de la Suprema Corte de Justicia determinar el alcance y sentido de dicho enunciado normativo.

No obstante lo anterior, es necesario señalar que el artículo 16 constitucional consagra el principio de legalidad, a través del cual se obliga a las autoridades a fundar sus actos en las disposiciones legales, en consecuencia las autoridades estatales solamente pueden hacer lo que la ley les permite hacer, emitiendo aquellos actos que la ley prevé y que les faculta a que emitan, sin que puedan dar nacimiento a alguna actuación apartándose de las disposiciones jurídicas, por lo que es de entenderse que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos no puede actuar si la Constitución le señala expresamente la facultad de hacerlo, principio constitucional mexicano que establece la competencia de cada poder y otorga el principio de autoridad competente como una garantía individual.

Ahora bien, aun y cuando el artículo 92 establece que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente deberán estar firmados por el secretario o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos, no es suficiente para determinar la facultad del Presidente para emitir reglamentos.

En este tenor resulta indispensable, determinar de manera expresa en nuestro texto constitucional la facultad del Presidente para emitir reglamentos, toda vez que esta no es clara en cuanto a esta obligación de emitir los reglamentos necesarios para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes.

La facultad reglamentaria que posee implícitamente el Presidente de la República debe establecerse de manera clara por mandato constitucional, en virtud de que la facultad reglamentaria del poder ejecutivo no es sino una fase de la ejecución de las leyes. En nuestro régimen constitucional el presidente ejerce la facultad reglamentaria no por delegación del poder legislativo, si no en el ejercicio de sus propias facultades, que implican la realización de ordenes y mandatos administrativos.

En virtud de lo anterior, el reglamento que emita el Titular del Ejecutivo debe de tener como límite la propia ley que expida el Congreso de la Unión, es decir, tiene que respetar la ley, no puede contrariarla, aumentarla, modificarla o alterarla, si no únicamente desarrollar los principios que ella contiene y en este sentido debe ser emitido a la brevedad por el Ejecutivo, ya que este reglamento se encuentra completamente subordinado a la ley y si no se existe reglamento expreso la Legislación es muy difícil que se aplique o bien darse el caso de que no puede aplicarse.

Esta reforma resulta necesaria dada la importancia que tienen los reglamentos en la vida jurídica del país y para la aplicación de las leyes que expide el Congreso de la Unión, en virtud de que la ley es la expresión de la soberanía del pueblo y es incondicional, por no estar ligada a norma alguna que no sea la propia Ley Suprema. En cambio, el reglamento está subordinado a la ley, no tiene esa fuerza jurídica inicial e incondicional si no a la inversa, está limitado por la norma producida por vía legislativa, es decir, la ley es una regla de esencia superior, el reglamento es una fuente de derecho inferior, mientras que este no puede modificar o derogar el orden superior creado por la ley, esta condicionado a la ley y su iniciativa depende de ella, su finalidad es desarrollar esta. Asimismo, no podemos dejar de mencionar que los reglamentos son actos formalmente administrativos y materialmente legislativos, por lo que en sentido material son normas con las mismas características que una ley es decir, puesto que también crean situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales. Estos emanan

del Poder Ejecutivo por mandato constitucional y únicamente deberán referirse a las leyes previamente expedidas por el Poder Legislativo, detallándolas y pormenorizándolas para su mejor aplicación pero cuyo contenido normativo no deben rebasar.

Con esta iniciativa, proponemos establecer categóricamente la facultad del titular del Ejecutivo Federal de garantizar la reglamentación necesaria para la aplicación de las Leyes emanadas del Legislativo, toda vez que del contenido de la segunda parte de fracción I del artículo 89 constitucional, que a la letra establece "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", no se desprende en forma expresa y categórica la facultad presidencial de expedir reglamentos, por lo que es menester que esta facultad quede debidamente expresada en la Carta Magna y no se deje a la interpretación del mismo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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, y 56 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

**Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforma fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. Promulgar, **publicar** y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, **emitiendo los reglamentos en la esfera administrativa para la exacta aplicación de las mismas, en un término no mayor a 120 días naturales a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo en los casos que la propia ley establezca otro plazo.**

II. a XX. ...

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de octubre de 2004.

Dip. Omar Ortega Álvarez (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1610-II, jueves  
21 de octubre de 2004.**

**QUE REFORMA EL PARRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 14 Y EL PÁRRAFO  
CUARTO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFONSO  
RODRÍGUEZ OCHOA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado Alfonso Rodríguez Ochoa, miembro de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 55, fracción II y 56, 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**

En mi calidad de diputado federal de la fracción parlamentaria del PRI, y con el apoyo suscrito de un grupo de parlamentarios de las diversas fracciones de los Partidos representados en el Congreso de la Unión, asistimos al Segundo Congreso Mundial contra la Pena de Muerte en Montreal Canadá, declarada Capital Mundial de los Derechos Humanos.

Ahí se dieron cita ciudadanos, sindicatos, ONG, parlamentarios, representantes de gobiernos de todas partes del mundo, quienes con sustento en la capacidad de la

fuerza moral de la humanidad, se trazaron como objetivo establecer, regular e implementar, tomando en consideración la soberanía y autonomía de los Estados Nacionales, estrategias y acciones eficaces y efectivas para que los gobiernos adopten las recomendaciones de reducción de condenas a muerte y ejecuciones, así como sobre la abolición de la pena de muerte.

Hoy en día nuestra nación forma parte del grupo mayoritario de países democráticos en el mundo que se consideran abolicionistas de hecho, sin embargo México continúa difiriendo la abolición, en nuestro marco constitucional, de la pena de muerte.

La tendencia en los Estados Americanos es favorable a la abolición de la pena de muerte; así mismo la mayoría de los países europeos la han eliminado de sus legislaciones. Alemania Federal, Italia, Suecia, Suiza, Austria, Gran Bretaña, España, Holanda, son algunos de esos países.

El estado Mexicano posee una reconocida, sólida y prestigiada tradición humanista en su política internacional, por ello ha suscrito la gran mayoría de los diversos protocolos, convenios, pactos, y convenciones sobre Derechos Humanos y a favor de la abolición de la pena de muerte.

En el mundo contemporáneo es y debe ser la fuerza moral la que compela a los hombres de bien a ejercer el poder público en forma humanista y democrática; los gobiernos, cualesquiera que sea su signo político, credo religioso o régimen económico, deben ser compelidos por la fuerza moral de la comunidad internacional a respetar las normas de convivencia social y sustentar sus acciones en el respeto irrestricto a la dignidad del hombre.

Parafraseando al Benemérito de las Américas, licenciado Benito Juárez, la garantía para una convivencia armónica entre los individuos y la sociedad, como entre las naciones y estados nacionales, es el pleno respeto a las decisiones de los órganos internacionales que ha establecido la comunidad internacional.

Por ello el Estado mexicano en reiteradas ocasiones se ha manifestado y ha emitido un enérgico y respetuoso pronunciamiento, para que las resoluciones del tribunal de "La Haya" respecto a la revisión de los casos de diversos connacionales de Latinoamérica, que han sido condenados a la pena de muerte en diferentes estados de la unión americana, acaten el derecho internacional, en razón de que en algunos casos no se cumplieron las disposiciones contempladas en los tratados internacionales respecto de la asistencia consular.

**Por ello, por congruencia y coherencia con las manifestaciones y exigencias del Estado mexicano, para que se respeten y acaten por todas las Naciones y Gobiernos, el derecho y las resoluciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos y de abolición de la pena de muerte, y a fin de respetar las normas de convivencia social entre los individuos como entre las Naciones y sustentar las acciones del Estado en el irrestricto respeto a la dignidad del hombre es que esta Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no debe seguir difiriendo la abolición en nuestro marco constitucional de la pena de muerte.**

El Estado mexicano ha firmado múltiples tratados internacionales, entre otros El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que restringen la aplicación de la pena de muerte, o que la prohíben, así como el Convenio de San José de Costa Rica o sea la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en la que se obligó a no ampliar el número de delitos susceptibles de ser sancionados con la pena de muerte. Se rubrico también la Convención Americana sobre los Derechos Humanos que expresa en su artículo tercero que no se restablecerá la pena de muerte en los países que la han abolido.

Es necesario que exista congruencia entre la legislación nacional y los ordenamientos jurídicos internacionales de los cuales nuestro país forma parte.

**Por congruencia y coherencia con el Estado de Derecho y respeto de las garantías de seguridad jurídica de la sociedad mexicana, debe darse una necesaria correspondencia de la suscripción de los tratados internacionales en**

materia de derechos humanos y de abolición de la pena de muerte, con el artículo 133 de la Constitución Política Mexicana, que prescribe que los tratados internacionales que se celebren por el Presidente de la República, y que estén de acuerdo con la Constitución y con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Por lo que debe suprimirse la aplicación de la pena de muerte en la Constitución.

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 y fortalecer la violencia en la sociedad.

La disolución social que pueda impactar un acto delictivo, no se remedia con la aplicación de la pena de muerte al delincuente en el supuesto de que este sea culpable.

Aplicar la pena de muerte puede dar lugar a un error irreparable. El carácter irrevocable de dicha medida significa eliminar no sólo el derecho de la víctima a solicitar la corrección jurídica de una condena errónea, sino también la capacidad del sistema judicial para corregir sus errores. Todos los sistemas judiciales penales son vulnerables a la discriminación y al error.

Del mismo modo, la historia ha demostrado que la pena capital es discriminatoria. A menudo se ha empleado desproporcionadamente contra quienes ocupan estratos inferiores, contra minorías y contra miembros de determinadas comunidades raciales, étnicas y religiosas.

Pero además, la pena de muerte niega de manera absoluta el objetivo penal internacionalmente aceptado de la rehabilitación del sentenciado. Mientras la justicia humana sea falible, nunca podrá eliminarse el riesgo de ejecutar a un inocente.

Decía Martín Luther King, "el hombre nació en la barbarie, cuando matar a su semejante era una condición normal de la existencia, se le otorgó una conciencia y ahora ha llegado el día en que la violencia hacia otro ser humano, deba volverse tan aborrecible como comer carne de otro ser humano".

**El odio sólo engendra odio, la vendetta de ojo por ojo, nos conduce a la violencia institucionalizada, a la muerte espiritual de la humanidad,** eliminemos la tentación de que ante la creciente inseguridad y violencia de la sociedad mexicana y del mundo en general, fomentemos la violencia y la deshumanización de aplicar a diestra y siniestra la pena de muerte a cada vez mas tipos de delitos, estamos ciertos que en esta permanente lucha entre el bien y el mal, entre el amor y el odio, entre la vida y la muerte, las naciones, **los hombres, la humanidad, la sociedad mexicana deben y serán capaces de encontrar el camino de la convivencia pacífica y de respeto a los derechos entre los individuos y naciones, sin aplicar la pena de muerte. Por ello, su abolición, es y sigue siendo una de las principales prioridades del hombre en el proceso de su humanización integral y recuperación de su dignidad.**

Es por lo anteriormente expuesto y fundado que someto ante este Honorable Pleno de la Asamblea Legislativa que aprobemos la reforma del párrafo segundo del artículo 14 y el párrafo cuarto del artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**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 Único.-**

Se reforma el artículo 14 constitucional en su párrafo segundo 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 en su párrafo cuarto para quedar como sigue:**

**Artículo 22.- ...**

Queda prohibida la pena de muerte.

**Artículo Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de octubre de dos mil cuatro.

Dip. Alfonso Rodríguez Ochoa (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1613-I, martes  
26 de octubre de 2004.

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO  
DEL DIPUTADO EMILIO CHUAYFFET CHEMOR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO  
DEL PRI**

Emilio Chuayffet Chemor, diputado federal integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LIX Legislatura, 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, pone a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto que propone la reforma o adición de los artículos 50, 64, 71, 72, 77 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

El propósito general de esta iniciativa es proponer nuevos mecanismos que impidan el inmovilismo legislativo, tanto en la formulación de dictámenes - fortaleciendo el trabajo en comisiones- como en las últimas etapas del procedimiento legislativo, que culminan con la promulgación y publicación de la ley.

Con relación a las adiciones al artículo 50 constitucional, la reforma que se propone deriva de la necesidad de modernizar y redistribuir las actividades que lleva a cabo el Congreso, a fin de disponer de más tiempo para el debate en el Pleno Parlamentario y atender de mejor manera los grandes problemas nacionales.

Existen algunos asuntos o trámites que, por su propia naturaleza, pueden ser examinados y en su caso resueltos por las comisiones ordinarias, pues éstas se

encuentran integradas de manera plural por las fuerzas políticas representadas en el Congreso y su trabajo es de carácter especializado en las diversas materias.

De igual manera, al pretender dotar de mayores facultades a las comisiones, que les permitan abordar problemas de interés para la sociedad, se hace necesario consolidar a nivel constitucional el trabajo de las mismas, garantizando con ello que las tareas que realicen los legisladores no puedan ser cuestionadas en su constitucionalidad.

La reforma propuesta al artículo 64 constitucional, habida cuenta la importancia y trascendencia que tiene el trabajo en comisiones, nos lleva a considerar aplicable la norma que dicho precepto contiene, tanto a las inasistencias injustificadas al Pleno, como a las sesiones de las comisiones ordinarias.

En la redacción del artículo 71 constitucional resulta importante prever dentro de nuestro máximo cuerpo legal, no sólo la forma en que pueden presentarse iniciativas de ley ante el Congreso, sino que también, y dada la experiencia observada, se requiere establecer la obligatoriedad de dictaminar las iniciativas en un plazo determinado a efecto de dar certeza en las distintas etapas del procedimiento legislativo.

La sociedad conoce la existencia de un alto rezago legislativo, el cual en gran medida es el resultado de la no regulación de los plazos para dictaminar las iniciativas que se han venido presentando durante las diferentes legislaturas, ya que al no dictaminarse en plazos adecuados, han quedado acumuladas para su atención en la subsecuente legislatura, lo que en la mayoría de los casos no se ha realizado pues, al ya no existir quien impulse dichas iniciativas pierden vigencia e interés, provocando que permanezcan intocadas o que el asunto que contienen pierda vigencia.

Por ello, y a efecto de buscar un mecanismo que agilice el conocimiento y análisis de las iniciativas que sean presentadas ante el Congreso para llegar a su

dictamen oportuno, se propone establecer plazos razonables para que se traduzcan en un dictamen positivo o negativo, según lo estimen los legisladores, pero sobre todo oportuno.

Las adiciones que se proponen al artículo 72 constitucional en comento, tienen como objetivo fundamental impedir que se presenten casos de parálisis en la promulgación y publicación de los proyectos remitidos al Poder Ejecutivo, una vez que sean aprobados por el Congreso, pues existen diversos antecedentes que, ante la no previsión en nuestra Carta Magna, han quedado suspendidos en el tiempo y sin alcanzar los propósitos de la ley.

Una de las medidas que desde hace tiempo se han hecho necesarias para fortalecer al Congreso de la Unión, es la que nos permitimos poner a su consideración al agregar una quinta fracción al artículo 77 constitucional.

Nuestro sistema jurídico ya comprende, a partir de diversas normas constitucionales, las facultades que tiene el Congreso para hacer comparecer a los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo y Titulares de las entidades paraestatales, entre otros servidores públicos. Pero hasta la fecha ha estado impedido de hacer comparecer a los particulares, por lo que de autorizarse esto, deberá hacerse respetando íntegramente sus garantías individuales, en especial las de seguridad jurídica.

En efecto, esta propuesta pretende dotar al Congreso, a través de las comisiones de cualquiera de sus Cámaras, de la facultad para citar a comparecer a personas, para que otorguen información suficiente que permita a los legisladores construir iniciativas que respondan de manera más eficaz a las necesidades sociales o atender los asuntos que les sean encomendados.

Las reformas a la fracción III del artículo 78 constitucional, que establece las atribuciones de la Comisión Permanente, la facultan para recibir y dar trámite a las

observaciones que envíe el Ejecutivo a los proyectos de ley o decreto, se hace en congruencia con la propuesta de reformas al artículo 72 constitucional.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de:

## **Decreto**

**Artículo Único.-** Se reforman y adicionan los artículos 50, al que se le adiciona un segundo párrafo; 64, al que se le adiciona un segundo párrafo; 71, al que se le adiciona un último párrafo; 72, del que se reforman las fracciones a, b y c; 77, que se adiciona con una fracción V; y 78, que se reforma en su fracción III; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 50.-** ...

**Las Cámaras ejercerán sus atribuciones en Pleno y a través de sus comisiones, en los términos previstos por la ley.**

**Artículo 64.-** ...

Los diputados y senadores que no concurren a una **sesión del Pleno o de una Comisión Ordinaria**, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

**Artículo 71.-** ...

I.- ...

II.- ...

III.- ...

...

Toda iniciativa deberá dictaminarse dentro de los plazos que determine la ley. En caso de que no se formulara dictamen, se entenderá emitido en sentido negativo y se someterá al Pleno.

Artículo 72.- ...

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará **en un término no mayor de 10 días hábiles;**

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de 10 días **hábiles; si corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente;**

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación **dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que lo reciba;**

...

d) .....

e) .....

f) .....

g) .....

h) .....

i) .....

j) .....

...

Artículo 77.- ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

**V.- Citar a cualquier persona, por acuerdo de la mayoría de los integrantes de sus comisiones, a fin de que comparezca ante éstas, con el propósito de aportar elementos considerados como indispensables para los trabajos legislativos y demás asuntos que sean competencia de dichas comisiones. Las personas que sean requeridas de conformidad con las garantías que otorga esta Constitución, estarán obligadas a comparecer y a proveer la información o documentación solicitada, sin más límites que los establecidos por las leyes.**

Artículo 78.- ...

.....

I. ...

II. ...

**III.- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y las proposiciones**

dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. ....

V. ....

VI. ....

VII. ....

VIII. ....

### **Transitorio**

**Artículo Único.- Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.**

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 25 de octubre de 2004.

Dip. Emilio Chuayffet Chemor (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1613-I, martes  
26 de octubre de 2004.

**QUE REFORMA EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA 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, y 72 constitucionales; 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 el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de Francia de 1789, es el documento que inspiró al Constituyente de 1917 para establecer las instituciones y procedimientos por los cuales el ciudadano tiene la certeza de que disfrutará de los derechos consignados en el Capítulo I de la Constitución que por su naturaleza se clasifican en garantías de libertad, de igualdad, de legalidad y de seguridad jurídica.

Las garantías de legalidad y seguridad jurídica amparan los principios jurídicos que la autoridad debe observar en favor del gobernado en la averiguación previa o dentro de los procesos judiciales, por ello el Estado se obliga a cumplir los principios expresos e implícitos en las normas.

Uno de los principios más antiguos en estas garantías es la presunción de inocencia, el cual que se traduce como la prohibición para la autoridad de considerar culpable a una persona sin mediar una condena firme, en la doctrina el jurista español José María Luzón Cuesta opina:

*"Es el derecho subjetivo público, que se ha elevado a la categoría de derecho humano fundamental que posee su eficiencia de un doble plano: por una parte, opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogo a estos".*

Coincido con el autor en el sentido de que el principio debe incluirse expresamente en la Constitución, en atención a su propósito salvaguardar la situación jurídica de la persona, en tanto no existe una prueba capaz de determinar una

responsabilidad derivada de una acción o una omisión, pero en México solo se regula por escrito dentro de los tratados.

El artículo 8.2 de la Convención Americana reconoce que la prolongación de la prisión preventiva indefinida y continua sobre la persona, constituye una violación del principio de presunción de inocencia, y obliga a los Estados parte como México, a recopilar el material incriminatorio en contra del acusado, con el propósito de establecer su culpabilidad, si él no determina el juicio de reproche dentro de un plazo razonable que justifique la prolongación de la privación de libertad sobre la base de la sospecha, como a menudo ocurre está sustituyendo la pena con la prisión preventiva, por eso la detención preventiva en la actualidad ha perdido su propósito instrumental de servir a los intereses de una buena administración de justicia, convirtiéndose en el fin específico, toda vez que el ambiente creciente de sospecha durante el proceso contraria a la presunción de inocencia.

La doctrina mexicana considera que en la estructura actual de nuestra Ley Suprema el principio de presunción de inocencia se hace efectivo cuando el órgano jurisdiccional cumple con las garantías procesales que el legislador establece en cada una de las fases del procedimiento judicial al momento de aplicarse el artículo 20 de la Carta Magna, situación que es una falsedad.

La presunción de inocencia debe incluirse literalmente en la Constitución, en virtud de que es parte de una obligación contraída en los pactos internacionales con base al artículo 133 de la Ley Fundamental, lo que la convierte en una norma suprema para toda la Unión sin que se esté dando cumplimiento a este compromiso, que beneficia al sistema de procuración e impartición de justicia federal.

Es importante señalar que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en su artículo 30 consignó la presunción de inocencia, al señalar: "*que todo ciudadano se reputa inocente., mientras no se declare culpable*", antecedente que en nuestra legislación recobró importancia, hasta el 15 de agosto del 2002, cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis jurisprudencial número XXXV/2002, en la que se consideró que la presunción de inocencia se contiene de manera implícita en la Ley Suprema, argumento que resulta vago y no exime al Estado mexicano de su incumplimiento al contenido de los tratados suscritos por el Poder Ejecutivo federal y ratificados por el Senado de la República.

Por otra parte en aspecto práctico, la ausencia de este principio en la Constitución, merece el siguiente análisis:

En primer término la presunción de inocencia únicamente es invocada en los asuntos de carácter penal al aplicarse la prisión preventiva como medida cautelar, con el objeto de asegurar el desarrollo normal de un proceso, pero en tanto se

extingue, de ningún modo se puede, decir que se ha aplicado el derecho, por ende durante ese lapso el afectado debe gozar de la calidad de inocente antes de entrar al examen de los hechos que dieron lugar al procedimiento, respetando el principio de libre apreciación de las pruebas por parte del juzgador, a quien le compete valorar sus alcances al momento de fundar sus resoluciones en la sentencia que quede en calidad de inamovible, es decir cuando ha causado estado o en autoridad de cosa juzgada.

Todos los días somos testigos de que no se cumple el citado extremo, que la Suprema Corte argumenta se halla implícito en la Constitución, en virtud que la persona sujeta a proceso cuando deja de obtener el beneficio de la libertad provisional, recibe el trato de un culpable, como en muchos casos cuando el Ministerio Público efectúa la detención y están debidamente acreditados los elementos del tipo, hasta ese momento incluso no existe una sentencia que haya determinado el grado de culpabilidad en autoridad de cosa juzgada, situación que no se ha erradicado de nuestro sistema.

En un segundo término, la presunción de inocencia se incumple durante el plazo de la duración de un proceso, ya que la persona goza en prisión preventiva un castigo que generalmente dura años, para después en la sentencia definitiva obtiene la libertad tras ser absuelto de una causa, pero antes se vio privado de su libertad con una calidad de culpable que nunca tuvo, en virtud de una laguna constitucional, toda vez que ha dejado de estudiarse el principio *in dubio pro reo*, como una norma de interpretación y que establece que, los casos en que se ha realizado una actividad probatoria normal, si las pruebas dejan lugar a la duda sobre la culpabilidad del acusado, deberá por humanidad y justicia absolverlo.

En tercer término, el estado de inocencia actualmente ha dejado de ser aplicado por los jueces como medio probatorio que debe ser soportado armónicamente con los demás instrumentos de acreditación que se aportan en la averiguación previa y en el juicio, por ello es un status que deja de existir para la autoridad que conoce del particular, sea porque no existen medios de prueba alternos con los que se pueda dar lugar a la operación de principio como tal, o porque el ánimo de convicción del conocedor de la causa se rehúsa a valorar las circunstancias que delimitan la inocencia de la persona y se limita a ver aspectos que atenúan las conductas que determinan una verdad legal e histórica con base a las presunciones *iuris tantum* que pueden desvirtuarse con una mínima actividad probatoria, producida con todas las garantías procesales que pueden deducir una culpabilidad inexistente.

El proceso judicial es el instrumento legítimo para el ejercicio de la jurisdicción, y en tanto se agota, de ningún modo se puede decir que se ha aplicado el derecho, por ende durante ese lapso el afectado debe gozar de la calidad de inocente, con la finalidad de dignificar la vida en los sistemas penitenciarios, como lo enuncia en su crítica Luigi Ferrayoli al razonar: *"debe evitarse el abuso de la prisión preventiva porque es así todos los casos primero se castiga y después se procesa, o, mejor, se castiga procesando"*.

Es de explorado derecho que no puede atenderse como prueba lo que legalmente no tenga carácter de tal, la actividad probatoria ha de realizarse en el acto del juicio que se vincula al derecho del interesado a su defensa con todos los derechos que rigen el proceso jurisdiccional, así mismo el problema de la procuración de justicia es que debe reconocer que el imputado tiene que comparecer libremente ante la autoridad ministerial, porque así se asegura su dignidad de ciudadano presunto inocente y porque así queda en estado de igualdad con quien lo acusa.

La transformación de la legislación sustantiva, se ciñó en 1931 cuando surgió el Código Penal vigente que repara en el respeto de los derechos del hombre y los límites del poder punitivo del Estado, influenciado por la Escuela Positiva, que en su mayoría pugna de manera considerable por la reserva en el respeto de los derechos del hombre, hasta 1984 cuando esta codificación se ajustó al orden democrático previsto en el artículo 40 de la Carta Magna.

El actual Código Penal que es el único ordenamiento legal que prevé conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial número XXXV/2002 que debe operar el principio de presunción de inocencia, que atribuye al órgano del Estado la carga de probar la culpabilidad del sujeto autor de la conducta antijurídica, y que mientras aquél no demuestre su culpabilidad se le tendrá por inocente.

La idea de esta iniciativa es que exista un proyecto que vincule directamente la vigencia del principio de inocencia y su expresión en el trato de inocente, con el régimen de medidas cautelares, basado en la excepcionalidad de las mismas así como su subordinación con los objetivos del procedimiento, toda vez que la prisión no debe ser una regla general.

Por ello es confuso e inoperable la certeza del argumento de la Suprema Corte en el sentido de que la privación de la libertad preventiva que se establece en la Constitución, está subordinada a las garantías individuales que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales, porque esa situación no opera de pleno derecho y tampoco en todas las materias en las que se ejerce la facultad jurisdiccional del Estado, toda vez que como señala el segundo visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Dr. Raúl Placencia Villanueva: *"el contenido del derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estrecho campo del enjuiciamiento de funciones probablemente delictivas, sino que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se basa en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de derechos"*.

La situación es clara, todo ciudadano debe gozar en todos los casos de la presunción de inocencia, debiendo sujetar a la fuerza de esa presunción cuando la persona no es un infractor que comete la falta por más de una ocasión, si es un autor de una irregularidad ocasional, reincidente o delincuente de oficio, casos en

los que la autoridad deberá justipreciar los hechos con base a los principios de interpretación armónica con el resultado de los elementos de prueba con que se cuente en el momento de determinar una culpabilidad.

Es por ello que mi Partido, el Revolucionario Institucional, en su calidad de defensor de los intereses del Estado mexicano, a través de sus diputados, con la presente iniciativa asume una conducta responsable y ética en su visión del ejercicio de las facultades constitucionales que le han sido dotadas a las autoridades judiciales y administrativas con el firme propósito de dar certeza que cumplirán en todas y cada uno de los asuntos que conozcan en su potestad con los extremos de las garantías establecidas en la Constitución.

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 el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución General de la Republica.**

**Artículo Único:** Se reforma el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**"Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.**

**Toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad así como a que se le administre justicia por tribunales de manera expedita en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera imparcial.**

**Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.**

**Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.**

**Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."**

**Transitorios**

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

Dip. Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1613-I, martes 26 de octubre de 2004.

QUE REFORMA LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 3º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR BAZÁN FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con los artículos 70, 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el grupo parlamentario del PRI, por conducto del de la voz, diputado Omar Bazán Flores, presenta a esta H. Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona a la fracción V del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quisiera iniciar haciendo una similitud a la declaración del doctor Marcelino Cerejido en su libro *Por qué no tenemos ciencia*: "En México ya tenemos investigación, el próximo paso sería desarrollar la ciencia".

Siguiendo con la cita del doctor Cerejido: "Año tras año las instituciones gubernamentales recomiendan a los investigadores que generen resultados aplicables en el corto plazo, y a los empresarios que conecten su producción con la ciencia y la tecnología. Pero dicha conexión no se establece, nuestro país gasta muchísimo más en patentes que en el desarrollo de su ciencia". Con la anterior cita se demuestra que ni el gobierno ni la empresa han reflexionado sobre el gran daño, que será irrecuperable, se causa al desarrollo del país. Cuanta tecnología deja la industria petrolera, o cuantas veces hemos oído: "Nuestras empresas no tienen el tamaño suficiente para costear la investigación". Cuanta inversión en ciencia tuvo la transacción al privatizar Teléfonos de México, todas estas preguntas deben hacernos reflexionar sobre el papel del Estado en hacer ciencia.

Los países llamados del primer mundo ensamblaron un aparato científico-técnico-productivo y son hoy los que eligen, deciden, dominan, viven de los intereses del

dinero que les debemos y nos sojuzgan con sus ejércitos si no les gusta como nos comportamos o qué mandatario elegimos. Nosotros trabajamos usando maquinas que inventaron ellos, viajamos en vehículos que ellos diseñaron, nos curamos, entretenemos y matamos con medicina, televisores, radios, bancos y armas que desarrollaron ellos.

Algunos países en desarrollo han logrado tener investigación por que está relacionada con una inteligencia, una capacitación en el nivel casi personal y cierto apoyo económico. Justamente, México tiene excelentes investigadores que publican en las mejores revistas científicas internacionales, forman parte del plantel de profesores de las mejores universidades del mundo y obtienen inclusive el Premio Nobel. En cambio no tenemos ciencia, porque ésta depende de una parte de la sociedad suficientemente poderosa para que tenga una visión del mundo compatible con ella que, lamentablemente, nuestra sociedad no ha desarrollado, "pues mientras en el primer mundo la cultura occidental pasaba por un Renacimiento, una Reforma, una Ilustración, una revolución científica e industrial, la nuestra padecía una Contrarreforma y luego se atrapaba en un oscurantismo que aún no afloja su garra". (Cerejido.) "Lo que caracteriza a la ciencia no es *qué* sabe, sino *cómo* lo sabe".

El producto principal de la ciencia es su propia forma de conocer el mundo, es lo que los científicos y sus sociedades consiguieron hacer con ellos mismos. Como lo expresa la filósofa mexicana Pérez-Ransanz: "Han aprendido a aprender". Las computadoras, los modelos del DNA y los antibióticos no son el producto principal de la ciencia. Si fuera así, un obispo o un rabino que saben de anestésicos, computadoras y vuelos en avión, serían mejores científicos que un físico del siglo XVIII.

Si las anteriores aseveraciones son ciertas, debemos preguntarnos si podemos hacer ciencia, si podemos crear conocimiento. Esto es la brecha que nos separa de los países del primer mundo.

Como en otros países desarrollados, la ciencia era parte de la cultura mexicana. Los sitios majestuosos arqueológicos, la creación independiente del concepto del cero en las matemáticas mayas y la existencia de una astronomía avanzada son sólo unos ejemplos. Todas estas evidencias sugieren que, aún antes del arribo de los europeos, la ciencia era parte integral de nuestra cultura.

Durante las tres centurias de coloniaje español, el desarrollo cultural de la Nueva España era totalmente dependiente de la tierra europea. Pero en el siglo XVI, sin embargo, España ya no jugaba un rol de liderazgo científico en Europa como en años anteriores, producido por el oscurantismo religioso, y hubo por lo tanto limitaciones inherentes en la colonia. Sin embargo la tarea científica no fue eliminada completamente de la Nueva España. La Real y Pontificia Universidad de México fue la primera universidad del nuevo mundo, fue fundada en 1553, únicamente 32 años después de la conquista. Durante el siglo XVIII, el Periodo de Ilustración Europea tuvo repercusiones en México, la primera revista médica (*Mercurio Volante*) y el primer libro de texto de fisiología (*Cursus medicus mexicanus*) en este continente fueron escritos en la Ciudad de México. Después de su extraordinario viaje a la América española, Alexander von Humboldt consideró el curso de metalurgia que ofrecía el Real Seminario de Minería en la ciudad de México, como de calidad comparable al mejor de España.

Y cual es el papel del Estado en el hacer ciencia.

Aunque la ciencia existe en México desde el tiempo precolombino, sólo a partir de la última mitad del siglo XX llega a ser una actividad profesional. Actualmente, la investigación científica se lleva a cabo principalmente en instituciones de educación superior y en los institutos de investigación del gobierno.

La mayor parte de los fondos para la investigación científica provienen del Gobierno Federal, por lo que las restricciones presupuestarias que se impusieron durante la última década contuvieron el crecimiento científico e intensificó el problema de la fuga de cerebros.

En el actual gobierno, las cosas no han cambiado, se han agravado. El gasto en la investigación científica ha decrecido, ahondando la crisis en el crecimiento científico y, sin duda, empujando al abandono de las nuevas generaciones el quehacer científico.

Como se asegura, la investigación científica y tecnológica la hace mayormente el Estado, ya sea a través de las Instituciones de Educación Superior Públicas o del Sistema de Centros SEP-Conacyt. Existen otros sectores en la administración federal que tienen presupuesto para hacer ciencia, como Secretarías y otros, por lo que es indiscutible que el Estado realiza la actividad científica, sin embargo la sigue considerando no prioritaria porque la ley no lo obliga, hagámosla obligatoria.

Por lo anterior, vengo a presentar la siguiente

**Artículo Único: Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona a la fracción V del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 3º.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tendrá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

I. a IV. (quedan igual)

**V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluidas la educación inicial y la superior- necesarios para el desarrollo de la nación, realizara la investigación**

científica y tecnológica a través de las instituciones creadas para tal objeto y apoyara la investigación científica y tecnológica en las universidades e instituciones públicas donde se realice; **y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.**

**Transitorio**

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

Pleno de la H. Cámara de Diputados, a 26 de octubre de 2004.

Dip. Omar Bazán Flores (rúbrica)