Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1613-I, martes 26 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 GONZALO MORENO ARÉVALO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Gonzalo Moreno Arévalo, con las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución General de la República; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a su consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 11, 12, 13, 14, 16, 17, 32 y 49 apartado 7, inciso a) fracción V, último párrafo; y deroga el artículo 15, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atento a la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. Como es de todos sabido, uno de los reclamos mas sentidos y generalizados en nuestra sociedad es el avance progresivo y la consolidación de un sistema democrático que cumpla de manera más eficiente con las expectativas de la gran mayoría del pueblo mexicano, que se manifieste como un verdadero mecanismo traductor de su voluntad soberana.

Segundo. De conformidad con el artículo 4° de nuestra Carta Magna, se establece que todos los hombres y mujeres son iguales ante la ley, pero su contenido y esencia son mucho más amplios, ya que no se trata de una igualdad sólo entre géneros sino entre personas del mismo sexo y del sexo opuesto todo esto en su conjunto y naturaleza de ser humano. Sin embargo, el actual sistema electoral no

respeta al cien por ciento este principio, toda vez que actualmente, la ley pareciera establecer al electorado en grupos de ciudadanos de primera y de segunda, ya que al aplicarse las formulas de distribución de escaños de representación proporcional implica diferencias de fuerzas decisorias entre el voto de unos y el voto de otros, ya que en tanto que en algunos caso el voto de unos cuenta hasta el doble en otros casos ni siquiera cuenta para representar su voluntad soberana.

Tercero. En la actualidad, la conformación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión esta evidenciado una volunta del pueblo mexicano cada vez más plural y diversa, por lo que los riesgos de la perpetuidad en el poder de unos cuantos grupos o cúpulas partidistas se ve cada ven cada vez mas superados. Sin embargo, nuestro sistema político nacional requiere de una mayor participación más proactiva y decidida por parte del electorado y en general del pueblo mexicano para establecer un efectivo escenario de cogobierno y de responsabilidades compartidas entre gobierno y gobernados.

Cuarto. Cada vez más se hace fuerte la demanda popular en la disminución del gasto en la burocracia y el financiamiento a los partidos, lo cual si bien por una parte evidencia una falta de información, y una cierta carencia de cultura cívica y política, por otra parte alcanza a tener cierta lógica y coherencia tal reclamo.

Quinto. El hecho de establecer dentro de nuestro sistema democrático la figura de la representación proporcional fue con la intención primaria de que precisamente ese sector importante de la población que a través de su voto no logran colocar a sus representantes populares en los parlamentos, no se viera desdeñado y excluido del sistema político nacional, es decir, en resumen se pretende con ello establecer un gobierno plural, tolerante e incluyente que sume voluntades, exprese y lleve a la practica la voluntad de la gran mayoría del pueblo mexicano, dentro de un verdadero ejercicio de democracia y soberanía.

Sexto. Ante la apatía manifiesta de un gran e importante sector del electorado en acudir a ejercer su derecho constitucional al sufragio electoral, cada vez más

evidente y manifiesto, resulta preocupante tal conducta, que hace suponer por una parte que están en descuerdo tanto con las plataformas y ofertas políticas de los partidos y sus candidatos y que ante la carencia de figuras legales mediante las cuales puedan expresar de manera efectiva su verdadera voluntad, opten por no participar y con ello propiciar un clima de ilegitimidad de echo, aunque no de derecho, por lo que si un reclamo tan sentido como el echo de pretender eliminar los espacios de representación proporcional (que definitivamente no sería la solución a los problemas nacionales), suena tan fuerte, se requiere de formas que permitan que el electorado se comprometa y participe de manera más eficaz.

Por ello se propone la institución de la figura del **voto negativo** ofertando con esto la opción al electorado dentro de las boletas electorales de la posibilidad de reducir los espacios de representación proporcional, a ser asignados a los partidos en cada elección federal, esta figura contará dentro de los porcentajes de distribución de diputaciones de representación proporcional como si se tratase de otro partido, solo para efectos de aplicación de la formula de distribución la cual por cierto también se propone su modificación de manera radical eliminando de la participación en la asignación de plurinominales los votos de aquellos candidatos que hubiesen triunfado en los 300 distritos federales, potencial izando con esto una verdadera votación en la cual una persona cuente solo y exclusivamente con una fuerza unitaria por voto individual, ya que si un numero de electores hicieron ganar a un candidato en un distrito no es ni equitativo ni justo que ese mismo voto se contabilice para la asignación de más candidatos, en este caso de diputados de representación proporcional.

Sexto. En general, las ventajas que ofrece la presente reforma son las siguientes:

> Se propicia una mayor participación de electorado para configurar un sistema democrático participativo corresponsable y maduro.
>
> En la medida que la ciudadanía participe y exprese su voluntad ésta se verá reflejada en su representación popular de manera más coherente y directa dándosele el verdadero valor relativo al sufragio sin tergiversar la voluntad

soberana del pueblo; ya que dependiendo de su voto podrán o no asignarse el total de los doscientos espacios de representación proporcional, y contabilizarse el voto de cada ciudadano en una unidad (un voto por ciudadano) lo cual no sucede en la actualidad ya que los votos de los partidos que ganan la mayoría de los distritos se contabilizan doble y por otra parte los votos de los ciudadanos que votan por una opción diferente son desechados cuando no se alcanza el 2% de representación proporcional lo que se traduce en una democracia no directa ni efectiva, en razón de que el voto de algunos ciudadanos lega a contar hasta el doble y en su caso el triple en relatividad con los votos de aquellos ciudadanos que no logran hacer ganar a sus candidatos ni conservar al partido con el registro nacional.

Se elimina la posibilidad de que algún partido pueda tener mas de trescientos diputados por ambas vías ya que si algún solo partido llegase a ganar los trescientos distritos, sus votos no serían contabilizados para la asignación de diputaciones plurinominales, toda vez que solo se toma en cuenta la votación de aquellos distritos en los que no haya obtenido la mayoría relativa.

Por otra parte se consigue dar una verdadera pluralidad ya que si bien algunos partidos no alcanzaran el 2% de la votación total emitida perdiendo así su registro, sus votos no serían desechados sino que podría tener representación y con ello llevar al congreso de la unión la plataforma expuesta en la oferta política por la que votaron.

Además, se generaría un ahorro en cuanto al financiamiento de partidos, toda vez que si bien tanto los partidos que no alcanzaron 2% como la votación negativa podrán representar un porcentaje del presupuesto del financiamiento a los partidos que no sería asignado a los partidos que sí conservan su registro, caso contrario que como sucede actualmente.

Por otra parte, esto generaría una nueva cultura de participación social más madura y proactiva en general, propiciando que en los partidos sea una practica creciente la búsqueda y postulación de los mejores hombres y mujeres con capacidad, ética, visión social y amplia solvencia moral en beneficio de todos y de la nación.

Se limita el manipuleo de cúpulas partidistas en las concertacesiones de postulación de amiguismos y compadrazgos, ya que la opción de llegar al poder la daría como debe de ser en toda democracia que se precie de serlo en verdad la voluntad soberana del electorado, en un mayor grado que como sucede en la actualidad.

Se posibilita la opción de reducir el número de diputados en el congreso de la unión a voluntad del electorado, permitiéndose así un ahorro significativo de presupuesto y posibilita con base en una conformación incierta la desaparición de las especulaciones y la presencia de mayorías que destraben la labor parlamentaria, pero que además, estas se den en un escenario de pluralidad y concertación política responsable.

Se plantea una solución a las cada vez más claras y generalizadas demandas sociales de los mexicanos y la posibilidad de conformar un sistema democrático verdadero que sirva como real y eficaz traductor de la voluntad soberana del pueblo de México, a través de una votación mas directa y sin dobles fondos en la ley que distorsione, la intencionalidad original del electorado.

Séptimo. Para hacer posible la presente reforma se plantea modificar los artículos 52, 53 y 54 de La Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos: en el artículo 52 se agrega la palabra "hasta" quedando "hasta 200 diputados" con lo cual en la redacción se establece que puede o no llegar a ese número dependiendo de la voluntad del electorado.

En el caso del artículo 53, se agregan en el segundo párrafo las palabras " escaños para" y "plurinominales" con la intención de hacer coherente la redacción en el sentido de que lo que se elige son espacios en esencia, y ante la posibilidad

del voto negativo algunos espacios sean asignados a esta votación sin que se trate de personas en realidad.

Por otra parte, respecto del artículo 54, se agregan las palabras "espacios para" en su primer párrafo, siguiendo la lógica planteada en el artículo anterior. En cuanto a la fracción II, se propone una nueva redacción con la finalidad de establecer la posibilidad de que los espacios de representación proporcional sean ocupados de manera alterna entre las listas plurinominales de los partidos y las listas conformadas con base en resultados obtenidos por aquellos candidatos perdedores con mayor porcentaje de participación, legitimando con ello en un mayor grado a los diputados plurinominales, además de que se elimina la condicionante del requisito del 2% de votación total emitida para acceder a espacios de representación proporcional, posibilitando con ello que un sector importante de votantes sea representado y cuente su voto igual que el de los demás tal y cual lo consagra el artículo cuarto constitucional; además en la fracción III se agrega la figura de la votación nacional de representación proporcional, como el elemento base para la asignación de espacios de representación proporcional, que representa todos los votos de aquellos candidatos que no ganaron algún distrito mas los votos negativos que expresan la voluntad ciudadana de no asignar más espacios a otros candidatos o partidos.

En cuanto a las fracciones IV, V y VI, éstas se derogan toda vez que mediante la aplicación de la nueva fórmula es matemáticamente imposible que algún partido pueda alcanzar más de 300 diputaciones por ambos principios.

Octavo. En cuanto a la propuesta de reforma del artículo 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se propone la modificación en el mismo tenor que el artículo 52 Constitucional citado en el punto anterior, pero además se repite el sentido de la reforma planteada al artículo 54 constitucional en la asignación alterna de diputaciones plurinominales entre las listas registradas por los partidos y las listas resultantes de los candidatos de representación

proporcional que contendieron en la elección de mayoría relativa y no ganaron el distrito, con base en sus mejores resultados.

Respecto del artículo 12 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se modifica en el sentido de establecer todas las definiciones de los factores para la aplicación de la formula de distribución de diputaciones de representación proporcional, con lo que se le da una claridad lógica y coherente al procedimiento de aplicación de la formula respectiva, y se elimina el requisito del 2% de la votación nacional para acceder a las diputaciones de representación proporcional, con lo que se deja de invalidar y poner oídos sordos a la votación de esos partidos para colocar en igualdad de derechos democráticos tanto a los que votan por un partido de mayoría como a los que optan por los partidos en crecimiento, pero por otra parte se elimina la condicionante de que ningún partido pueda alcanzar mas de 300 diputaciones por ambas vías (mayoría relativa y representación proporcional) toda vez que pasa a ser obsoleta, en función de que con la aplicación de la nueva formula resulta matemáticamente imposible que se pueda dar este supuesto.

En atención al artículo 13 del ordenamiento legal antes citado, se establece verdaderamente una fórmula de proporcionalidad pura de forma certera y no como actualmente se contempla, ya que se propone la introducción y aplicación de las nuevas figuras y definiciones previstas en la reforma propuesta del artículo 12 previamente citado y explicado.

En tanto, en el artículo 14 se establece el complemento de la aplicación de la formula con los elementos de votación nacional de representación proporcional, votación de participación minoritaria y votación negativa, para la distribución verdadera de los espacios de representación proporcional, e igualmente como en otros artículos citados se elimina de la redacción la limitante de alcanzar mas de 300 diputaciones por ambas vías, al tenor de lo ya argumentado en renglones anteriores.

Asimismo, se deroga el artículo 15, por razón de no tener sentido su supuesto ya que matemáticamente no se puede alcanzar por ningún partido más de 300 diputaciones por ambas vías.

Con relación al artículo 16, se continúa con el complemento de la fórmula, sólo que ahora se establece el cociente de distribución regional por partido sin que se busque como fin principal que cada circunscripción cuente con un numero de diputaciones predeterminado, tal y como se prevé actualmente ya que al cambiarse a un sistema de representatividad de proporcionalidad pura y efectiva no se puede preestablecer cual será el resultado, ya que éste dependerá directamente de la participación y el sentido del voto del electorado, pudiendo en consecuencia no ser un numero igual de diputaciones para cada circunscripción en proporcionalidad directa con su participación.

Respecto del artículo 17, éste reviste una importancia muy relevante, ya que ante una nueva cultura política generalizada es natural que la gente empiece a votar más por candidatos que por partidos, lo que sin duda es algo muy lógico y maduro, pero además se incentiva con la nueva modalidad que los candidatos que hicieron su mejor esfuerzo y que representan una opción verdadera de avance tengan la oportunidad de acceder al poder por derecho natural, ya que sin duda los diputados de mayoría es a quienes se debe en mayor medida la captación de votos para un partido y por ende, justo es que tengan una segunda oportunidad de llegar al Congreso y a la representación popular atendiendo a la voluntad soberana del electorado, y con esto se posibilita la tendencia a desaparecer de los controles excesivos de las dirigencias y cúpulas partidistas en muchos de los casos.

Por otra parte, en referencia al artículo 32, se adecua a la reforma estableciéndose que aparte de que la pérdida del registro no tiene efectos sobre los triunfos de mayoría relativa, tampoco lo tengan sobre los de representación proporcional, ya que como, se ha mencionado el hecho de que un partido no alcance 2% de la votación total emitida, no lo relega de la posibilidad de obtener alguna diputación

que por cierto en varios casos puede incluso bastarle su sola votación para alcanzar el cociente nacional de representación proporcional.

Por último, y atendiendo tanto a las demandas populares, así como a la lógica, la razón y la cordura, y en especial al citado principio de proporcionalidad pura al que se refiere el artículo 13 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es de observarse por imperiosa necesidad la aplicación cabal de dicha proporcionalidad en la traducción de la voluntad soberana del pueblo mexicano expresado en las urnas ya que si en razón de la votación total emitida hubo un porcentaje determinado de electores que decidieron darle esa proporcionalidad respecto del total, lo lógico es que ese porcentaje se respete, no incrementándolo ni disminuyéndolo, salvo el caso de los partidos que pierden su registro y que en tal caso pierden sus derechos y prerrogativas, por tanto el financiamiento que se otorga a los partidos del cual el 30% del presupuesto proyectado para este fin se distribuye igualitariamente entre los partidos que conservan su registro en tanto que el 70% que se distribuye conforme a su porcentaje de votación, debe por justicia social sea igual a su porcentaje nacional de la votación total emitida, ni más ni menos. Ya que no es la voluntad de los votantes que sufragaron por otro partido que perdió su registro, que lo que le correspondería a estos se redistribuya entre aquellos que si conservan el registro, mejor aun resulta regresar ese presupuesto al erario federal respetando al pie de la letra la voluntad del pueblo mexicano, y en especial de aquellos mexicanos que si tienen un alto sentido de responsabilidad para con su nación y lo demuestran acudiendo a votar.

Por lo expuesto, someto respetuosamente a la elevada consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 11, 12, 13, 14, 16, 17, 32 y 49, apartado 7, inciso a), fracción V, último párrafo; y

deroga el artículo 15, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar de la siguiente forma:

Artículo Único. Se reforman los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 11, 12, 13, 14, 16, 17, 32 y 49 apartado 7, inciso a) fracción V, último párrafo; y deroga el artículo 15, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 52

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **hasta** 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 **escaños para** diputados **plurinominales** 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 200 **espacios para** 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. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político **con base en sus listas** regionales de las circunscripciones plurinominales **alternándose con las listas resultantes de la votación nacional de representación proporcional en forma descendente, en los términos de la ley,** tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su **votación nacional de representación proporcional emitida**, el número de diputados de su**s** dos lista**s** regionales que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, **alternando la lista registrada por el partido, con la lista conformada con base en la votación nacional de representación proporcional en forma descendente, comenzando por la lista registrada por el partido.**

IV. Se deroga.

V. Se deroga.

VI. Se deroga.

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 **hasta** 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas **y alternadas con las listas conformadas de votación de representación proporcional** en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

2. a 4. ...

Artículo 12

Para los efectos de la aplicación del artículo 54 de la Constitución y de la formula prevista en la presente ley, se entiende por:

I. Votación total emitida: la suma de todos los votos depositados en las urnas;

II. Votación nacional válida: la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos nulos;

III. Votación nacional nula: la suma de todos los votos nulos mas los votos depositados por candidatos no registrados;

IV. Votación nacional de mayoría relativa: la suma total de los votos de los candidatos que ganaron los trescientos de mayoría relativa;

V. Votación nacional de representación proporcional: la suma de los votos de todos los candidatos que no ganaron alguno de los trescientos distritos de mayoría relativa, mas la votación nacional negativa;

VI. Votación nacional válida: es la suma de la votación total emitida menos el total de la votación nula;

VII. Votación nacional de participación minoritaria: es la suma de todos los votos de aquellos partidos que no alcanzaron el 2% de la votación total emitida;

VIII. Votación nacional negativa: es la suma de todos los votos negativos, que expresan la voluntad democrática del electorado en el sentido de que no aceptan ningún candidato ni partido, y en consecuencia no aceptan la asignación de espacios de representación proporcional a los partidos y candidatos contendientes en la elección;

IX. Cociente nacional: es el resultado de la división de la votación nacional de representación proporcional entre las 200 diputaciones de representación proporcional;

IX. Cociente de distribución regional: es el resultado de la división de la votación nacional de representación proporcional por partido (que hayan alcanzado el 2% de la votación total emitida) entre el número de diputaciones a las que tiene derecho cada partido, después de aplicada la formula del cociente nacional.

IX. Cociente de distribución de participación minoritaria: es el resultado de la división de la suma de los votos de todos los partidos que no alcanzaron el 2% de la votación total emitida, entre el número de diputaciones plurinominales que les corresponden en conjunto después de aplicarse la fórmula del cociente nacional.

Artículo 13

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

a) Cociente **nacional de representación proporcional;**

b) Cociente regional; y

c) Resto mayor.

2. **Cociente nacional de representación proporcional: es el resultado de dividir la votación nacional de representación proporcional entre las 200 diputaciones de representación proporcional.**

3. Cociente regional: es el resultado de la división de la votación nacional de representación proporcional por partido (que hayan alcanzado el 2% de la votación total emitida) entre el número de diputaciones a las que tiene derecho cada partido, después de aplicada la formula del cociente nacional.

4. Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político y de la opción del voto negativo, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente nacional y en su caso, mediante el cociente regional y/o el cociente de distribución minoritaria. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

Artículo 14

1. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

a) Se determinarán las diputaciones que se le asignarían a cada partido político, a la votación de participación minoritaria y la votación negativa, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente nacional de representación proporcional; y

b) Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente nacional de representación proporcional quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos, de la votación de participación minoritaria y de la votación negativa en la asignación de curules.

2. Se deroga.

3. Se deroga.

Artículo 15

Se deroga.

Artículo 16

1. Para la asignación de diputaciones por circunscripción que le corresponden a cada partido, se procederá como sigue:

a) **Se dividirá la votación nacional de representación proporcional, obtenida por cada partido entre el número de diputaciones que le corresponde, para obtener el cociente de distribución regional;**

b) La votación nacional de representación proporcional obtenida por cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución, el resultado en números enteros será el total de diputados que en cada circunscripción plurinominal se le asignarán; y

c) Si después de aplicarse el cociente de distribución regional quedaren diputados por distribuir, se utilizará el resto mayor de votos que en cada circunscripción tuviere cada partido político, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente.

Artículo 17

1. En todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas, alternándose con la lista de candidatos con mejores resultados por partido, siguiendo un orden decreciente en cuanto a su porcentaje de votación de representación proporcional en cada uno de los distritos en los que haya contendido.

Artículo 32

1. Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este código.

2. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa o de representación proporcional.

3. El partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.

Artículo 49

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

2. a 7. ...

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. a IV. ...

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

- El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

- El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación **total** emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

VI. a VIII. ...

b) ...

c) ...

8. a 11. ...

Transitorios

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

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 26 días del mes de octubre de 2004.

Dip. Gonzalo Moreno Arévalo (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1615-I, jueves 28 de octubre de 2004.

QUE REFORMA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ELIMINAR EXENCIONES EN MATERIA DE AGUA POTABLE, DRENAJE E IMPUESTO PREDIAL, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS VIZCARRA CALDERÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito Jesús Vizcarra Calderón, diputado federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 135 de la misma Carta Magna y los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración de esta H. Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El fortalecimiento al federalismo implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía son fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos.

El municipio es el eje de desarrollo nacional. A través de la consolidación del municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico nacional.

El municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país. A través de esta figura de derecho público, la sociedad mexicana desarrolla las actividades más trascendentes de la comunidad. Es a través de esta vía como cada uno de los individuos de nuestra nación recibe la prestación de los servicios básicos, tales como agua potable, drenaje, seguridad pública, recolección de basura, entre otros.

La institución municipal enfrenta los problemas financieros más severos de los tres órdenes de gobierno que conforman nuestro régimen federal. No obstante que se ha consolidado como eje de la vida democrática nacional, paradójicamente no ha alcanzado la madurez económica que le permita cumplir eficientemente sus tareas constitucionales.

Diversas circunstancias de orden político y económico han propiciado que el municipio enfrente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

Los ayuntamientos carecen de potestades tributarias. Los recursos con que cuentan son los que a su favor establezcan las Legislaturas estatales, que en todo caso son los relativos a la propiedad inmobiliaria y los necesarios para poder prestar los servicios públicos a su cargo. Por otra parte, el sentido en que está previsto el Fondo General de Participaciones, previsto en la Ley Federal de Coordinación Fiscal, resulta precario para cubrir sus más elementales requerimientos.

Estos fondos son insuficientes para los municipios del país, y por ello han reclamado mayores recursos, sea por la vía de las participaciones o de las aportaciones presupuestales y por la vía de los ingresos propios, mediante la recaudación de impuestos o derechos por impuesto predial o por los servicios que presta.

Las conclusiones acordadas en la Primera Convención Nacional Hacendaria se orientaron a resaltar la marcada insuficiencia de recursos públicos de los municipios y expresaron la necesidad de adoptar medidas para el fortalecimiento de las finanzas municipales aprovechando las fuentes locales, tales como el impuesto predial y el cobro de los derechos provenientes del agua potable y alcantarillado, eliminando las exenciones de impuestos y derechos municipales que establece la fracción IV del artículo 115 constitucional.

La necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se hace evidente para propiciar el fortalecimiento del municipio en México. Las condiciones actuales de nuestro federalismo fiscal hacen impostergable la cancelación de gran parte de las exenciones que se otorgan a los bienes del dominio público de la federación, estados y municipios respecto de las contribuciones y servicios públicos que se establecen como competencia municipal exclusiva.

La reforma constitucional de 1999 aprobada por este Constituyente Permanente significó un avance importante respecto de la fórmula establecida mediante la trascendente reforma municipalista de 1983, en la que señalaba que todos los bienes de dominio público estaban exentos de las contribuciones inmobiliarias y el pago de los servicios municipales.

Mediante la reforma aludida de 1999 se limitaron las exenciones contenidas en los incisos a y c de la fracción IV de dicho artículo, estableciéndose la obligación de recaudar los impuestos y derechos sobre los bienes del dominio público que estén en manos de las entidades federales, estatales y municipales o por particulares, cuando dichos bienes estén destinados a fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Sin embargo, esta reforma no ha generado los resultados que demandaban las haciendas municipales para cumplir sus fines, porque en muchos casos se ha justificado que dichos bienes, no obstante que están dedicados a un propósito de

beneficio privado, se alega que se encuentran dentro de los denominados del dominio público y que están destinados a un servicio público.

Mediante esta regulación jurídica, los ayuntamientos del país no ingresan cada año recursos importantes para fortalecer su economía.

En lo que se refiere al pago del impuesto predial, los ayuntamientos del país han dejado de recaudar alrededor de 13 mil 500 millones de pesos anuales, debido a la evasión del impuesto predial y a las provocadas por las exenciones que gozan diversos bienes inmuebles de dominio público, cuyo caso más claro son las terminales aéreas del país, instalaciones telefónicas, cuya naturaleza de lucro privado no genera el pago de ninguno de los impuestos y derechos aludidos; como tampoco las oficinas administrativas de paraestatales y organismos descentralizados, entre otros.

Considerando la naturaleza de los bienes de dominio público, con la presente reforma se conserva sólo la exención, para el caso del inciso a) de la referida fracción IV del artículo 115 constitucional, de aquellos de uso común que son dedicados a actividades de beneficio colectivo, que necesariamente corresponde a la nación, por lo que se propone continuar exentando de impuesto predial a determinados bienes de dominio público.

Tal es el caso de carreteras, playas, parques y plazas públicas, malecones y muelles; los cuerpos de agua, presas, canales, bordos y zanjas, para la irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública, las pistas de los aeropuertos y terrenos adyacentes necesarios para garantizar la seguridad de las aeronaves en el despegue y aterrizaje, la parte del terreno en el que se constituyan las servidumbres de paso o para la instalación de ductos de cualquier naturaleza, cables, torres o tuberías constituidas a favor de la Federación, organismos descentralizados y empresas del Estado.

Con ello, se establecería el pago de este impuesto en el caso de las terminales de ferrocarriles y aeropuertos, y en el caso de los bienes inmuebles de las empresas del Estado, éstos quedarán gravados con las excepciones mencionadas anteriormente. Quedarán también gravadas los inmuebles en donde las administraciones federal y estatal prestan sus servicios, incluyendo las sedes de los poderes federales y estatales.

En lo que se refiere a los inmuebles históricos o arqueológicos se podrá deducir del impuesto predial a pagar el importe de los gastos de restauración, conservación y mantenimiento, en los términos y condiciones que se establezcan mediante Ley Federal, con el objeto de que el acreditamiento no se constituya en una evasión del pago del impuesto.

Asimismo, para que las finanzas públicas de los distintos órdenes de gobierno no se vean afectadas de manera abrupta por el pago del impuesto predial, se establece que la reforma entrará en vigor el primero de enero del año siguiente a aquel en que se promulgue, y se señala que en el primer año en que se deba efectuar el pago sólo cubrirán el 33% del impuesto predial causado; en el segundo año pagarán el 66%, y a partir del tercer año deberán pagar el 100% del impuesto.

En cuanto a la presente iniciativa, debe destacarse que su aprobación permitirá adicionalmente encarar un problema fundamental de la nación, identificado por los distintos sectores de la sociedad como de seguridad nacional: el fortalecimiento del sector hidráulico nacional. Dotar de mayores recursos a los sistemas operadores de agua potable del país mediante esta reforma, permitirá contribuir a resolver los ingentes problemas que enfrenta el país en materia hidráulica.

En la actualidad más de 12 millones de mexicanos carecen del servicio de agua potable y 23 millones de alcantarillado. En el sector rural sólo el 70% de la población cuenta con agua potable y el 38% con alcantarillado. Ante el rezago en nuestra infraestructura nacional y la necesidad de dar tratamiento alas aguas residuales generadas, el país requerirá en los próximos 25 años de una inversión

anual de cuando menos 10 mil millones anuales en materia de agua potable, drenaje y saneamiento.

Baste citar que se ha calculado que, derivado de la falta de pago por parte de los usuarios, la carencia de tarifas adecuadas a los costos de los servicios y por las exenciones amparadas en el artículo 115 constitucional, la recaudación de los organismos operadores de agua potable dejan de ingresar entre 15 mil y 30 mil millones de pesos anuales.

Este panorama demanda la participación de los órdenes de gobierno federal y estatal en el pago del servicio relacionado con el agua, pues ha quedado de manifiesto la inequidad de la fórmula de exenciones previstas en el marco constitucional actual.

Por lo anterior, se pone a consideración de esta honorable asamblea, 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. Para los efectos de las contribuciones a que se refiere el inciso a) de esta fracción, sólo estarán exentos los bienes de dominio público que a continuación se señalan:

1. Las vías generales de comunicación, con sus derechos de vía, con excepción de los siguientes bienes inmuebles:

a) Los utilizados para llevar a cabo las funciones públicas relacionadas con la recepción y despacho de pasajeros, carga y correo.

b) Los utilizados como centros de control de tráfico.

2. Las presas, canales, bordos y zanjas, para la irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, así como las obras realizadas para alumbrar las aguas del subsuelo.

3. Los diques, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso común.

4. Las pistas de los aeropuertos y los terrenos adyacentes necesarios para garantizar la seguridad de las aeronaves en el despegue y aterrizaje.

5. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal o de los gobiernos de las entidades federativas.

6. La parte del terreno en el que se constituyan las servidumbres de paso o para la instalación de ductos de cualquier naturaleza, cables, torres o tuberías, constituidas a favor de la Federación, de sus organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, así como las instalaciones industriales que tengan dichos organismos o empresas, en

este caso el suelo y a obra civil en la que se encuentren dichas instalaciones podrán ser objeto del impuesto predial.

7. Los demás bienes de uso común que no estén concesionados y no cuenten con edificaciones. En el caso de que tales bienes cuenten con edificaciones, éstas y el suelo que ocupen podrán ser objeto del impuesto predial.

En el caso de los inmuebles históricos o arqueológicos se podrá deducir del impuesto predial a pagar el importe de los gastos de restauración, conservación y mantenimiento en los términos y condiciones que se establezcan mediante ley federal.

Transitorios

Artículo Primero. Las reformas realizadas al artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entrarán en vigor el día primero de enero del siguiente año a aquél en que se promulguen.

Artículo Segundo. Tratándose de los bienes inmuebles que de conformidad con las reformas a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos queden sujetos al pago del impuesto predial, en el primer año en que se deba efectuar el pago sólo cubrirán el 33% del impuesto predial causado; en el segundo año pagarán el 66%, y a partir del tercer año deberán pagar el 100% del impuesto.

Palacio Legislativo, a 26 de octubre de 2004.

Dip. Jesús Vizcarra Calderón (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1615-I, jueves 28 de octubre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL CANDELAS SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito diputado federal de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo establecido en los artículos 71 fracción II, 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II y demás relativos y aplicables del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que **reforma las fracciones II y VIII del artículo 76; reforma la fracción III y deroga la fracción XVIII, se recorre la fracción XX a la fracción XVII del artículo 89; se reforman las fracciones VII y VIII, y adiciona una fracción IX al artículo 78; que reforma y adiciona los artículos 95, 96, 98 y 100,** todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los teóricos más importantes de la división de poderes, lo es sin duda Charles-Louis de Secondat, barón de La Brède y de Montesquieu, quien en su ya célebre obra: "El Espíritu de las Leyes"; señaló:

> "Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, por que puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.
>
> "No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo,

se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor."

El teórico de la división de poderes inspiró definitivamente los debates del Constituyente del 17´, como claramente se aprecia en la intervención del diputado Truchuelo cuando señalaba: "El Poder Judicial, forzosamente cuando ha sido apreciado como él es, en muchas partes del mundo, llega por su verdadera interpretación a dirigir verdaderamente el progreso de las sociedades, a garantizar todos los derechos individuales, y precisamente por eso se dice que los pueblos sajones en donde se dignifica el Poder Judicial tienden a ser regidos por sus jueces, mientras que los latinos por sus ejecutivos".

El Poder Judicial de la Federación ha sufrido en los últimos años importantes reformas que han buscado dotarle de mayor independencia y autonomía. Esa potestad del Estado, al igual que los otros poderes de la República, ha iniciado un proceso de transformación jurídico-político acorde a los cambios que reclama la sociedad.

Durante años, la ciudadanía fue presa de los embates del poder presidencial, del autoritarismo político, que lo mismo dominaba el Congreso, que a los integrantes de la judicatura. Así como la Cámara de Diputados y Senadores aprobaban las iniciativas sin modificación alguna, de la misma manera los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los jueces, magistrados y ministros, se adherían a lo que ordenaba el titular del Ejecutivo federal.

Con el paso de los años, la sociedad ha logrado arrebatarle al poder ejecutivo, mayor independencia para los poderes de la República. Hoy el Poder Judicial ha iniciado un proceso de dignificación de su función frente a la ciudadanía y al poder político, frente a los embates del poder económico y a los intereses de los grandes grupos que pretenden influir en las decisiones del Máximo Tribunal de Justicia en nuestro país.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido ganando terreno en el proceso democrático que vive nuestro país. Desde los debates mismos del Constituyente

de 1917, ya se señalaba sobre la pertinencia o no de permitir la intromisión de alguno de los poderes en las decisiones internas de los otros dos.

En ese sentido, privilegiar la carrera judicial federal es una necesidad impostergable y la mejor garantía para despolitizar la justicia. Por ello se propone que los Ministros hayan sido jueces de Distrito y magistrados de Circuito, lo que significa que durante doce años desempeñaron los cargos de mayor jerarquía de la carrera judicial, a los que preceden las categorías que señala el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La carrera judicial es un sistema programado de ascensos, no sólo en razón de la antigüedad, sino básicamente en función de la idoneidad del juez, resultante de dos elementos de influencia recíproca, cuales son la calidad de las personas que la desempeñan, procurada a través de adecuados medios de selección, por una parte, y por la otra, el respeto, la elevada consideración y la obsecuencia que la sociedad entera otorga a los elementos de la Judicatura.

Podemos admitir como elementos torales de la carrera judicial: la definición de las categorías que la integran, su agrupamiento escalafonario de inferior a superior, los sistemas de ingreso y promoción, las garantías económicas, de permanencia e independencia; los estímulos durante el desempeño del cargo y la seguridad en el retiro.

Hoy día, la carrera judicial ya no se explora solamente desde el punto de vista de los medios más adecuados para seleccionar y formar a los jueces, sino a partir de la perspectiva económica, organizativa y administrativa. Dicha carrera constituye, antes que todo, una forma de administración y organización del estatuto profesional de los juzgadores y otros funcionarios judiciales, y así se reconoce explícitamente incluso en algunos cuerpos legislativos. Si bien presenta particularidades propias, dicho estatuto es semejante al de otros funcionarios públicos, sobre todo en aquellos países donde éstos ingresan en la administración pública para seguir dentro de ella una carrera formal.

La necesidad de la independencia de los juzgadores fue uno de los motivos que dieron vida a la carrera judicial en el mundo. Se trata de un principio político que atañe por igual a los jueces y los tribunales, y es proclamado con énfasis en la mayoría de las constituciones de los países democráticos.

En países como Francia y España, en los cuales existe la carrera judicial, la selección y promoción de los jueces constituye el mejor indicador del grado de independencia alcanzado por el Poder Judicial. Siendo así, en la carrera judicial predominan los factores de la imparcialidad, capacidad y mérito, sobre los otros debidos al favor, la influencia política y las clientelas.

En suma, se trata de privilegiar el acceso al cargo de Ministro de la Suprema Corte a quienes eligieron la carrera judicial como una forma de vida, que es garantía de objetividad e independencia, de servidores público ajenos a grupos políticos, y se evita que el más Alto Tribunal de la República se convierta en botín político, asilo de políticos o refugio de académicos, que al publicar tres o cuatro textos sobre la interpretación de la Constitución se erigen como expertos y sin experiencia alguna, de lo que es y representa el Máximo Tribunal de nuestro país, buscan convertirse en ministros, muchas veces, por su pertenencia, incluso a grupos académicos con fuertes vínculos a grupos políticos.

Por las anteriores consideraciones y con el propósito de otorgar mayor independencia al Poder Judicial y terminar con la intromisión del presidencialismo en las decisiones de uno de los poderes de la República, proponemos la siguiente iniciativa con

Proyecto de Decreto

Artículo Único. Se reforman las fracciones II y VIII del artículo 76; se reforma la fracción III y se deroga la fracción XVIII, se recorre la fracción XX para pasar a ser la fracción XVII del artículo 89; se reforman las fracciones VII y VIII, y adiciona una

fracción IX al artículo 78; se reforman y adicionan los artículos 95, 96, 98 y 100, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. a VII.

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

IX. a X.

Artículo 78. ...

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a **VI.** ...

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de 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;

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores; y

IX. Ratificar los nombramientos de ministros que el Pleno de la Corte someta a su consideración.

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

III. Nombrar a los agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. a XVI.

XVII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

VIII. Se deroga.

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;

VI. No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento; y

VII. Haber desempeñado los cargos de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito con el carácter de ratificados en ambos casos, en términos del artículo 97 de esta Constitución.

Los nombramientos de los ministros deberán recaer entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia.

Artículo 96. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Pleno de la misma someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe por mayoría de cuando menos ocho votos el Pleno de la Corte.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Pleno de la Corte someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe por mayoría de cuando menos ocho votos el Pleno de la Corte.

La designación que al respecto tenga que hacer el Pleno de la Corte, tendrá un plazo improrrogable de treinta días. Si el Pleno de la Corte no resolviere el nombramiento del ministro dentro de dicho plazo, deberá reiniciarse el procedimiento señalado en los párrafos anteriores.

La terna que la Suprema Corte de Justicia someterá a consideración del Senado **será electa de entre cinco personas** propuestas por el Consejo de la Judicatura Federal, mismos que deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.

Artículo 98. Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, el Pleno de la Corte someterá el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el **Pleno de la Corte** someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 esta Constitución.

Las renuncias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al **Pleno de la Corte,** y si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el **Pleno** con aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Artículo 100. ...

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, tres serán designados por el Senado de la República y cuatro serán designados por el Poder Judicial. De éstos, dos serán magistrados de circuito y dos, jueces de distrito, electos por insaculación. Los Consejeros nombrados por el Senado en ningún caso podrán ser miembros del Poder Judicial Federal, Estatal o del Distrito Federal ni haberlo sido cuando menos tres años antes al día de su nombramiento. El Presidente del Consejo será designado por el Pleno del mismo.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en las **fracciones I a VI** 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, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. **El Pleno remitirá en términos de lo que establece el artículo 96 de esta Constitución, las propuestas de las personas que cumplen con lo dispuesto en la misma, con el fin de integrar la terna que el Pleno de la Corte presentará al Senado de la República.**

También resolverá sobre la 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.

...

...

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. **Se suprime.**

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, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

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 del Consejo de la Judicatura** para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

Transitorios

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

Segundo. Posterior a la entrada en vigor de esta reforma, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones correspondientes a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de octubre de 2004.

Dip. Rafael Candelas Salinas (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1615-I, jueves 28 de octubre de 2004.

QUE REFORMA EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE AMPLIAR Y PROTEGER LAS RIQUEZAS Y LOS DERECHOS NACIONALES EN FRONTERAS, A CARGO DEL DIPUTADO HUGO RODRÍGUEZ DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de la 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 del párrafo noveno, fracción I, última frase, del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin que de ampliar y proteger los derechos nacionales en fajas y fronteras, acorde a la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. Las riquezas naturales de nuestra nación han sido desde que Hernán Cortés piso nuestras tierras, materia de codicia, ambición, avaricia, apetito, interés y pretensión inmoderada de muchos gobiernos extranjeros y sus connacionales que aliados con personas que nacieron en nuestra nación pero que es desagradable llamarlos "mexicanos" dada su monstruosa deslealtad hacia la nación que los vio nacer y que antes que ver por intereses nacionales ven solo intereses propios o de grupo, provocando intrigas políticas, quebrantos económicos y una serie de lacras de todo tipo inducidas entre nosotros los mexicanos a fin que esos extranjeros y malos mexicanos consigan sus insanos propósitos: el ser dueños de nuestro patrimonio y capital natural.

Segundo. Por ello, al leer el Diario de Debates de del Congreso Constituyente de Querétaro, me enorgullezco que diputados constituyentes de la altura de

Francisco J. Múgica reafirmara la propuesta del Primer Jefe Constituyente, Venustiano Carranza Garza en el sentido de que la capacidad de adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, tuviera, entre otras prescripciones, que solo los mexicanos tienen ese derecho de dominio, mientras que los extranjeros, de adquirir ese tipo de dominio, se considerarían nacionales para ese efecto y de invocar la protección de sus gobiernos perderían en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido.

Tercero. En la misma fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución federal, en su último párrafo, el Constituyente de Querétaro señaló la prohibición de que "en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas", lo que se hizo, entre otras razones, para evitar que los extranjeros llegasen a tener dominio directo y absoluto en áreas consideradas como de seguridad nacional.

Cuarto. Sin embargo, en la frase que mencioné en el párrafo que antecede, no se señaló en ella ni la plataforma continental ni los zócalos submarinos de las islas ni la obtención de concesiones de explotación de minas, que también se puede dar en la plataforma continental o zonas marítimas y, en general, de cualquier otro acto del cual derive un riesgo para la seguridad nacional o un valor de cualquier especie, lo cual considero fue debido a que en aquélla época ni se manejaban esos conceptos y tampoco se tenía idea de la riqueza petrolera con que cuenta nuestra nación en estas zonas marítimas, además de que en esos tiempos solo se consideraba como de propiedad nacional solo 12 kilómetros posteriores a las playas y que actualmente esa propiedad nacional se reconoce internacionalmente hasta los 200 kilómetros; es decir, lo que hoy es la plataforma continental, reforma internacional que fue propuesta por el gobierno mexicano de principios de los años setenta y que hoy es reconocida tanto por la Organización de las Naciones Unidas como por todos los gobiernos del mundo, desde el más lejano y desinteresado en nuestras riquezas nacionales, hasta por los gobiernos que, como el vecino del

norte, han sido de los que más las han ambicionado y que han logrado, desde mediados del siglo XIX, quitarnos más de la mitad de nuestro territorio nacional.

Quinto. Además, en este último párrafo no se señaló pena alguna en caso de violarse esta norma, como sí se hace cuando un extranjero que adquiera dominio de inmuebles solicite la protección de su gobierno en caso de conflicto con el gobierno mexicano, pierde en beneficio de la nación los bienes adquiridos, pena misma que sugiero se incluya de violarse la disposición propuesta por el Constituyente de Querétaro ampliada en la Iniciativa que hoy se propone a este Pleno.

Sexto. Por ese motivo se propone una modificación y adición a esta última frase de la primera fracción del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución federal de tal forma que se incluya como zona prohibida para que cualquier extranjero adquiera su dominio, de cualquier tipo, en la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas o cualquier otro acto del cual derive un riesgo a la seguridad nacional o un valor de cualquier especie.

Séptimo. No es por demás señalar que actualmente existen ya compañías extranjeras asociadas o aliadas con nacionales que por medio de contratos leoninos que violan lo dispuesto por nuestra Constitución federal han adquirido el dominio directo, indirecto o el control de las zonas que actualmente ya se encuentran prohibidas o en las que por este decreto se pretende ampliar. Sin embargo, a fin de no violar la garantía constitucional de irretroactividad, en el artículo segundo transitorio de esta propuesta se les otorga un plazo improrrogable de seis meses a partir que, en su caso, entre en vigencia esta reforma, para que cualquier extranjero, sea persona física o moral, o cualquier nacional asociado o aliado a ellos, podrá desistirse en su totalidad de cualquier beneficio que el medio o medios por el cual tienen el dominio o control que se prohíbe les otorgó y entregarlo a la dependencia nacional con la cual llevó el acto jurídico o político por el que adquiere el dominio o control prohibido, en cuyo caso

la nación indemnizará a los desistidos y de no hacerlo en ese tiempo, el Procurador General de la República conforme a lo establecido por el artículo 102 de la Constitución federal, o cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, con las condiciones señaladas en la modificación de este Decreto, podrá solicitar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la nulidad de pleno derecho por virtud del cual, toda inversión de cualquier tipo que se haya hecho por los extranjeros o nacionales asociados o aliados con aquéllos, pasará a ser propiedad inmediata y absoluta de la nación sin derecho a indemnización, en cuyo caso, el Ejecutivo federal deberá utilizar, de ser necesario, el respaldo del Ejército nacional para el cumplimiento de la resolución de la Suprema Corte.

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 que la última frase de la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pase a ser un segundo párrafo y el segundo pase a ser el tercero de esta fracción, a fin de ampliar y proteger las riquezas y los derechos nacionales en fajas y fronteras

Artículo Único. Se adiciona el párrafo cuarto, última frase, de la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de ampliar y proteger los derechos nacionales en fajas y fronteras, para quedar como sigue:

Artículo 27. Del párrafo primero al octavo, sin modificación alguna.

Párrafo noveno:

La capacidad de adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

> I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido por virtud del mismo.
>
> **En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, así como en la totalidad de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo o indirecto sobre tierras, aguas, para obtener concesiones de explotación de minas o aguas o cualquier otro acto del cual derive riesgo para la seguridad nacional o un valor de cualquier especie, y el dominio o control que lleguen a adquirir, tener o poseer en estas zonas en razón de los casos antes señalados, ya sea por motivo de un acto jurídico, político o de cualquier especie, será nulo de pleno derecho. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a petición del procurador general de la República o de la mayoría de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, dictará la nulidad de pleno derecho con el voto de cuando menos ocho ministros y toda inversión de cualquier tipo que se haya hecho por parte de los extranjeros o nacionales asociados o aliados con aquéllos, pasará a ser propiedad inmediata y absoluta de la nación, en cuyo caso, el Ejecutivo federal deberá utilizar, de ser necesario, el respaldo del Ejército nacional para el cumplimiento de la resolución de la Suprema Corte.**
>
> El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el

lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II. a la XIX. ...

Transitorios

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

Segundo. Se abrogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto. Los extranjeros o compañías extranjeras que actualmente tengan dominio o control de cualquier tipo en las fajas o zonas fronterizas señaladas en este decreto, contarán con un máximo de seis meses contados a partir que este decreto entre en vigor, para desistirse del medio o medios por el cual tienen el dominio o control prohibido, en cuyo caso la nación indemnizará con el pago de lo invertido tomando en consideración para ello los intereses nacionales. De no desistirse en el tiempo que se menciona, el procurador general de la República o cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, con las condiciones señaladas en la modificación de este decreto, podrá solicitar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la nulidad de pleno derecho por virtud de la cual, toda inversión de cualquier tipo que se haya hecho por los extranjeros o nacionales asociados o aliados con aquéllos, pasará a ser propiedad inmediata y absoluta de la nación, en cuyo caso, el Ejecutivo federal deberá utilizar, de ser necesario, el respaldo del Ejército nacional para el cumplimiento de la resolución de la Suprema Corte.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, Distrito Federal, a 28 de octubre de 2004.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1615-I, jueves 28 de octubre de 2004.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 73 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO FEDERICO DÖRING CASAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la fracción II del artículo 55 del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable Asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se **reforman los artículos 73 fracción VIII y 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:**

Exposición de Motivos

El suscrito diputado federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, fue designado para integrarse como invitado permanente a los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria, cuyos trabajos iniciaron el 19 de febrero del año en curso en la Mesa III de Deuda Pública, en la que se integraron foros temáticos de las tres Comisiones Técnicas.

Esta iniciativa recoge la experiencia vertida y los avances documentados en la misma, particularmente en relación con el **marco legal de la Deuda Pública, a efecto de contribuir a modificar el marco regulatorio en búsqueda de mejores elementos para el manejo financiero de la deuda de los estados y municipios, así como de la Federación.**

En este sentido es importante reconocer que en los últimos años se ha llevado a cabo una profunda modernización del marco jurídico de la deuda pública de

estados y municipios. Dicho proceso ha permitido otorgar a los gobiernos locales mayores facultades de decisión sobre temas financieros, promover mayor transparencia en el proceso de financiamiento, y acceder a más y mejores opciones de crédito.

Entre las modificaciones adoptadas destaca que el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la cual modificó el mecanismo mediante el cual los estados y municipios contratan financiamientos, facultándolos para garantizar sus obligaciones con la afectación en participaciones u otros ingresos propios, de acuerdo con sus Leyes Estatales de Deuda.

Con esta reforma se evitó que el Gobierno Federal, fungiera al mismo tiempo como ejecutor de las garantías y una de las fuentes de ingresos para los estados y municipios, con lo cual se constituía implícitamente como prestamista de última instancia.

En concordancia con esta reforma, el 13 de octubre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios y eventualmente se creó un Fideicomiso Maestro como mecanismo de fuente de pago para que las participaciones federales siguieran siendo utilizadas para cubrir el servicio de la deuda pública.

Estas modificaciones al marco legal han permitido que los estados y municipios tengan un mayor acceso a fuentes de financiamiento, el cual se determina con base en criterios de mercado y no por mecanismos discrecionales. No obstante, las ventajas del esquema no han podido ser aprovechadas en su totalidad en virtud de la presencia de diversos problemas como son: la heterogeneidad existente a nivel tanto de las constituciones estatales como de otros ordenamientos jurídicos locales, así como en los criterios contables y en las normas prudenciales utilizadas, lo que ha dificultado la evaluación precisa de

riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y ha limitado el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal.

Esta iniciativa responde justamente a la necesidad de adecuar el marco constitucional en materia de deuda para los estados y los municipios, que como se sabe hasta ahora, se encuentra regulada, en primera instancia, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 117 fracción VIII establece los principios en materia de deuda de los estados y municipios. Asimismo, a nivel federal existen mecanismos jurídicos que contribuyen a la contratación e instrumentación de la deuda de estados y municipios, como son los ya señalados en el artículo 9º de la LCF y su Reglamento.

Hoy por hoy, en los términos que prevé la Constitución Federal en su artículo 117 fracción VIII se dispone que: "los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos".

En consecuencia, parecería que el artículo 117 **no permite que las entidades federativas contraigan deuda con propósitos de refinanciamiento**, a diferencia de la claridad que sobre el particular previene la propia Constitución para el ámbito del Gobierno Federal en términos del artículo 73 fracción VIII constitucional. **Esta asimetría no facilita la administración de pasivos de los estados y municipios, limita la obtención de costos de financiamiento más bajos y dificulta la solución de problemas de liquidez.**

Mientras que en el caso del Gobierno Federal está permitido contraer deuda interna y externa para la **ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos**, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten

durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, como se señala en el artículo 73 Constitucional; en el caso de los estados se hace nugatorio este derecho y se restringe la contratación de la deuda exclusivamente para aquellos casos en que los créditos obtenidos se destinen a inversiones públicas productivas, concepto que, cabe destacar, parecería diferir del caso de la Federación, previsto en la fracción VIII del propio artículo 73 y, en consecuencia, han utilizado los recursos de deuda en muy diversas formas.

Esto es precisamente lo que pretende corregir la presente iniciativa, que sin duda, en caso de aprobarse, redundará en una mejor administración del endeudamiento público de todas las entidades federativas del país.

Es justamente en esta dimensión, es decir, en el impacto favorable que puede generar sobre el comportamiento de la demanda agregada que debe revisarse la presente propuesta, ya que el impacto sobre **la demanda agregada no se limita al gasto realizado por el gobierno central**, puesto que el gasto público realizado por los niveles de gobierno distintos del Gobierno Federal también forma parte de esa demanda y tiene implicación directa en el comportamiento de lo precios. De ahí que un principio básico para llevar a cabo una política fiscal congruente a nivel nacional, es tener una coordinación adecuada entre todos los niveles de gobierno, y esa congruencia supone la posibilidad de que **las entidades federativas lleven a cabo operaciones de refinanciamiento con respecto a su endeudamiento, sin que ello implique poner en riesgo la situación financiera de los estados ni que gravite de manera negativa sobre el gasto federal.**

Esta iniciativa reconoce los avances logrados en los ámbitos federal y estatal. En el primer caso, la deuda presupuestaria del sector público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) ha mostrado una marcada tendencia a la baja en los últimos años. Ello obedece al fortalecimiento de los principales fundamentos económicos:

Reducción gradual pero continuo del déficit público
Disminución sostenida de la inflación

Reducción de las tasas de interés tanto nominales como reales
Estabilidad de la paridad del peso frente al dólar

A esta contracción del nivel de la deuda pública como proporción del tamaño de la economía, se suma un avance en la estructura de su composición, que ha disminuido la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante perturbaciones económicas externas.

El porcentaje de la deuda pública denominada en moneda extranjera en la deuda pública total es cada vez menor. Dentro de la deuda interna se ha favorecido la contratación de deuda mediante la emisión de títulos a tasa nominal fija de largo plazo en pesos, lo que ha permitido disminuir la sensibilidad del costo financiero de la deuda ante movimientos de las tasas de interés, además del desarrollo de un marco de operaciones financieras para los sectores privado, público y social, y ha incrementado la liquidez de los valores gubernamentales.

En particular, se ha privilegiado el establecimiento de un perfil de vencimientos moderados que evita riesgos de refinanciamiento para el sector público.

En el caso de la deuda estatal y municipal, ésta se mantiene en niveles moderados y no representa ningún riesgo desde el punto de vista macroeconómico. Sin embargo, algunos estados presentan una elevada carga en su deuda en relación con sus participaciones federales o con su Producto Interno Bruto (estatal), como se deriva de un estudio reciente sobre el grado de endeudamiento de las entidades federativas, elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara.

De 1994 al mes de septiembre de 2003, la evolución de la deuda pública de las entidades federativas y el Distrito Federal prácticamente se ha mantenido, ya que la deuda como porcentaje del PIB se redujo de 1.9% a 1.7%. Y con relación a la deuda *per cápita* a nivel nacional casi no cambió, al pasar de 1,091.8 a 1,093.3 pesos en el mismo periodo.

Con relación a las participaciones pagadas, también se ha reducido de 64.5% a 50.3%, ya que el endeudamiento de las entidades federativas disminuyó en 4.1% del año 2002 con respecto al mes de septiembre de 2003 en términos reales, con

lo cual la deuda per cápita, que excluye la deuda soberana del Gobierno Federal, alcanzó 1,093.3 pesos.

Lo anterior se debe principalmente a una tendencia creciente en las participaciones federales a estados y municipios, que fue mayor a la tendencia creciente al endeudamiento de las entidades federativas y municipios.

Sin embargo, debe reconocerse que la deuda pública de las entidades federativas juega un papel distinto al de la federación. En primer lugar, cabe señalar que las funciones propias de un gobierno local son diferentes a las funciones que por mandato constitucional están asignadas al Gobierno Federal.

Además, la función esencial de los gobiernos locales reside en proporcionar servicios públicos crecientes de acuerdo con las necesidades de las comunidades locales. Y es justamente en la realización de este objetivo, que la deuda pública local debe aprovecharse en beneficio de la ciudadanía, evitando que se distraigan estos recursos a sufragar el gasto de operación u otras actividades de naturaleza distinta.

El principio general de las finanzas públicas es que el gobierno, en sus tres niveles: federal, estatal y municipal debe emitir deuda pública para una finalidad básica: financiar sus proyectos de capital, los cuales también se conocen como "inversiones públicas productivas".

En concordancia con los principios y normas que tienen por objeto regular la deuda pública, se entiende como *inversiones públicas productivas* a*:*

Las erogaciones públicas de gasto de capital con recursos derivados de financiamientos, destinadas a obra pública en infraestructura, así como la construcción, adquisición y modificación de inmuebles; las adquisiciones de bienes muebles asociadas, y las rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles, siempre que

con la operación de dichos activos se generen recursos monetarios suficientes para cubrir los financiamientos respectivos.

Conforme a esta concepción de **inversión pública productiva**, se evita el uso de los recursos de crédito en los tres niveles de gobierno para fines ajenos a la inversión, y aplicar los créditos al gasto de naturaleza corriente; asimismo, se amplían claramente las posibilidades de su uso y aplicación en obras físicas u otros esquemas, siempre que sean generadores directos de ingresos.

De esta forma la iniciativa pretende fortalecer el gasto público de inversión, especialmente cuando se trata de recursos provenientes de créditos, a fin de fortalecer e impulsar la ampliación de la capacidad instalada del Estado a nivel federal, estatal y municipal, apoyando todos los proyectos de infraestructura: física y productiva.

Es indispensable no sólo ampliar la capacidad del Gobierno de la República, para que fortalezca el gasto de inversión, sino para que este proceso se lleve a cabo en todas las entidades del país, y sobre todo, reconocer mediante las modificaciones que plantea esta iniciativa que las operaciones que involucran el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios representan actos soberanos que solamente competen a éstos, por lo que la deuda pública es considerada como deuda directa de las entidades federativas, así como de sus respectivos municipios, y de ninguna manera representa deuda contingente para el Gobierno Federal, aunque sus montos son realmente manejables.

Por ello, se plantea que dichas operaciones de refinanciamiento también incluyan a los organismos públicos descentralizados y empresas públicas creadas por los organismos estatales y municipales, para darle certidumbre jurídica a estas operaciones. De esta manera, desde la constitución se precisa que tanto los montos de endeudamiento como los conceptos por los que se contrata deuda, bajo estas nuevas precisiones sean una facultad exclusiva de las legislaturas locales.

En suma, de aprobarse esta iniciativa, **se asegurará que el endeudamiento tanto a nivel nacional como de los estados y municipios, esté dirigido únicamente al financiamiento de inversión productiva, a operaciones de refinanciamiento, sin excluir para el caso federal que sea posible enfrentar los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República.** De esta forma, el endeudamiento bien utilizado permitirá ampliar la capacidad productiva de este país y de las entidades, así como las posibilidades de gasto de las mismas.

Asimismo, y a efecto de contar con un adecuado marco regulatorio y un control adecuado respecto del manejo de la deuda se precisa que corresponde a las legislaturas estatales legislar en materia de deuda pública de los estados y sus municipios, así como aprobar anualmente el monto de endeudamiento neto que pueda contraerse en el ejercicio fiscal que corresponda, vigilando que éste sea acorde con la capacidad de pago de cada estado o municipio.

Adicionalmente, se establece a los ejecutivos locales la obligación de informar trimestralmente a la legislatura local y al público en general el estado de la deuda pública.

En cuanto a las condiciones que debe mantener la deuda de los estados y municipios destacan:

> El endeudamiento debe continuar siendo exclusivamente denominado en moneda nacional o unidades de cuenta y contratado con residentes nacionales para garantizar la estabilidad financiera del país.
>
> El endeudamiento debe utilizarse prudente y únicamente para cubrir el gasto de inversión que genere flujo para su repago, toda vez que el abuso en el uso de recursos provenientes de la contratación de deuda puede traducirse en presiones en las principales variables financieras del país y en situaciones de insolvencia generalizadas.

Es importante mencionar que el problema del endeudamiento excesivo de los estados y municipios puede surgir cuando la estructura de incentivos institucionales permite que los gobiernos de dichos estados y municipios puedan pasar el costo de ese endeudamiento al

gobierno central. De ahí que sea importante fortalecer los mecanismos institucionales adecuados para que las propias entidades asuman las implicaciones de sus decisiones de endeudamiento.

Adicionalmente, se realizan precisiones a los términos empleados en los artículos 73 fracción y 117.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el suscrito diputado a la LIX Legislatura, presenta la siguiente

Iniciativa de decreto que reforma los artículos 73, fracción VIII, y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de deuda pública

Único.- Se reforman los artículos 73, fracción VIII, y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad para:

I. a VII. .....

VIII.- Para legislar en materia de deuda pública de la Federación, así como para aprobar anualmente, en la ley de ingresos, el monto de endeudamiento neto que pueda contraerse en el ejercicio fiscal que corresponda.

"No podrán contraerse obligaciones constitutivas de deuda pública sino para la realización de inversiones públicas productivas; la celebración de operaciones de regulación monetaria o cambiaria; la celebración de operaciones de refinanciamiento de obligaciones constitutivas de deuda pública; y las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del artículo 29.

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos informará trimestralmente al Congreso de la Unión sobre el estado que guarde la deuda pública, en los términos que establezca la ley;

IX. a XXX.

Artículo 117. Los Estados no pueden en ningún caso:

I. a VII. .....

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Lo anterior también será aplicable a los municipios.

Tampoco podrán contraer obligaciones constitutivas de deuda pública estatal o municipal sino para la realización de inversiones públicas productivas y la celebración de operaciones de refinanciamiento de obligaciones constitutivas de deuda pública.

Corresponde a las legislaturas estatales legislar en materia de deuda pública de los estados y sus municipios. Las legislaturas estatales aprobarán anualmente el monto de endeudamiento neto que pueda contraerse en el ejercicio fiscal que corresponda, vigilando que éste sea acorde a la capacidad de pago de cada estado o municipio.

Los gobernadores de los estados informarán trimestralmente a la legislatura estatal correspondiente, del estado que guarde la deuda pública estatal y municipal, en términos de lo que se establezca en la ley de la materia;

IX. .....

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 los 28 días del mes de octubre de dos mil cuatro.

Dip. Federico Döring Casar (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1617, miércoles 3 de noviembre de 2004

QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO MANUEL VELASCO COELLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 28 DE OCTUBRE DE 2004

Manuel Velasco Coello, Jorge Antonio Kahwagi Macari, Luis Antonio González Roldán, Francisco Xavier Alvarado Villazón, Leonardo Álvarez Romo, Jacqueline Argüelles Guzmán, Alejandro Agundis Arias, 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 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 LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto

Exposición de Motivos

Uno de los requerimientos básicos para la gobernabilidad de cualquier régimen es la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes.

En el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, consideramos necesario dar certidumbre, a la ciudadanía, de que la corrupción de funcionarios será debidamente castigada y el fuero constitucional no servirá como escudo de impunidad para los deshonestos.

El origen del "fuero constitucional" fue con la legítima intención de defender los principios republicanos de igualdad y libertad. Fue necesario instituir ciertas prerrogativas en favor de algunos funcionarios públicos como un medio de protección en contra de los posibles ataques de otros poderes públicos,[1] pero jamás, con la finalidad de otorgar privilegios sectarios que alimenten la corrupción y la impunidad.

Históricamente, la aplicación de lo que hoy conocemos como fuero se ha fundamentado en la posibilidad de que amenazas por parte de algún poder hacia otro impidan el ejercicio de sus respectivas funciones, por ejemplo, mediante detenciones arbitrarias o vía órdenes de aprehensión, mecanismos que merman la libertad del quehacer político de los servidores públicos.

La condición especial que el fuero otorga es para dar libertad de operación a los servidores públicos de los tres poderes de la unión. Esta herramienta ha cumplido históricamente la función primordial para la que fue creada, debemos reconocer este hecho y valorarlo, sin embargo, debemos reconocer también la necesidad de controlar los abusos que pueden derivarse de la tergiversada interpretación perversa que esta exención o ley especial otorga, de modo que se garantice la libertad del trabajo político pero sin menoscabo de la justicia y equidad que la misma constitución promulga.

Todo servidor público que se escude en el fuero constitucional para dejar impune algún abuso; mancha, permanentemente la política nacional. El funcionario público es sujeto de derechos y obligaciones, y por ende susceptible de ser sancionado o beneficiado en función de sus actos.

Cuando el funcionario comete violaciones a la ley que deriven en la comisión de delitos, las sanciones aplicables deben ser transparentes, oportunas y contundentes de modo que los beneficios que el artículo 111 que nuestra Carta Magna describe sirva exclusivamente a los fines para los cuales fue creado.

Las ideas filosóficas de Rousseau respecto de la soberanía y las de Montesquieu sobre la división de poderes como un sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder, son valores que debemos seguir defendiendo y de los cuales una república democrática no puede prescindir. De lo que sí se puede prescindir o, mejor dicho, se debe prescindir es de los actos de corrupción que debilitan la integridad de la nación.

Si bien es cierto que muchos de los servidores públicos, trabajadores del Estado y ciudadanos visionarios, progresistas y con presencia nacional son motivados por la legítima lucha de hacer de México un mejor lugar para vivir y trascender, también es cierto que muchos otros son motivados por la ambición de poder, el protagonismo y la posibilidad de participar en negociaciones que benefician directamente su economía.

El hecho de quedar sin castigo un acto que lo merece, contraviene todo principio republicano, destruye la credibilidad de las instituciones, afecta negativamente al erario público, mancha nuestra imagen internacional y lo peor de todo, es que si se hace un análisis de costo beneficio donde el costo de la ilegalidad tiende a cero y el beneficio es enorme, esto alimenta la ambición desmedida, las mentiras sistemáticas de la parte presuntamente culpable, la frivolidad en las declaraciones, los fraudes internos y la exacerbación máxima del cinismo.

Si la teoría de la evolución de Darwin[2] es verdadera, entonces el Genero Humano está en proceso de evolución a través de cambios graduales que permiten mantenernos actualizados ante la demanda propia de la *selección natural*. Si el hombre evoluciona también deben hacerlo sus instituciones, la correcta evolución del Estado, depende de sus integrantes y de su apertura a los cambios. "Todo fluye y nada permanece";[3] por tanto, debemos aceptar y procurar los cambios que empujen a construir un México más evolucionado. El proceso de cambio o evolución es posible gracias a la transformación, en momentos críticos.[4]

Según el modelo dialéctico, la manera de alcanzar un cambio cualitativo es acelerando las contradicciones.[5] Ante las contradicciones del sistema, se van operando pequeños cambios en las estructuras sociales y en las conciencias de los ciudadanos. Cuando esos cambios y contradicciones lleguen a un punto insostenible reventarán el sistema alumbrando otro nuevo.

Por todo esto, en el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México pensamos que aquellos servidores públicos que se mencionan en el artículo 111 de nuestra Carta Magna[6] y que, presumiblemente, hayan incumplido el compromiso que adquirieron antes de tomar posesión de su cargo al prestar protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen,[7] desvirtuando así los legítimos intereses de la nación a cambio de los propios, deben tener castigo.

Escudarse en el fuero constitucional y presumir inocencia son acciones contradictorias. Es decir, cada una de las dos proposiciones que se contradicen, por definición, no pueden ser simultáneamente verdaderas.[8] Este hecho revela el carácter del inculpado y genera opinión.

> "El carácter es aquello que revela la finalidad moral, lo que pone de manifiesto la clase de cosas que una persona prefiere o evita."[9]

El artículo 112 de nuestra Carta Magna describe, en el primer párrafo, el único mecanismo que prescinde de la declaración de procedencia para actuar de manera penal en contra de un servidor público con fuero. El texto dice: "No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo". Lo que significa que si el funcionario se separa de sus funciones luego de ser, presuntamente responsable de la comisión de un delito, no lo exonera de su fuero, por lo que es de requerir declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados para poder proceder penalmente en su contra. En adición a esto, en el segundo párrafo del mismo artículo dice: "Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo por lo dispuesto en dicho precepto". Lo que significa que si acaso el funcionario cometiere un delito dentro del periodo de separación de sus funciones siempre podrá volver a desempeñarlas o alguna otra que esté enumerada por el artículo 111 dejando impune su delito al cobijo del fuero sin cuestionamiento ético alguno.

La ética, cuya raíz etimológica procede del griego *ethika,* es la disciplina filosófica que tiene por objeto el estudio de los juicios de valor cuando se aplican a la distinción entre el bien y el mal, es una ciencia normativa, porque se ocupa de las normas morales, que regulan la conducta humana.

La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y demás valores que la ética pudiera distinguir como buenos, son parte de la condición humana tanto como sus opuestos. Por tanto, la ilegalidad que impera a algunos servidores públicos es una condición humana, no partidista y por eso es el individuo quien debe responder por sus actos.

La única manera de rescatar la política del estigma impuesto por malos funcionarios que no responden por sus actos y recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas sin llegar a la violencia, es trabajando con honestidad y agilizando la acción penal en contra de los individuos que atenten contra la evolución y el desarrollo de nuestra patria y sus instituciones a través de prácticas de corrupción.

Evidenciar el doble discurso de los malos funcionarios que impunemente manchan el nombre de México y ofenden a la ciudadanía con cínicos discursos de inocencia, contribuirá a un desarrollo más veraz, con características del comportamiento humano que la ética pueda reconocer como virtuosas.

Sensibilizados por todo lo anteriormente expuesto y comprometidos con el pueblo de México, con la justicia y contra la impunidad de los funcionarios corruptos, los integrantes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México sometemos a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 **sea presuntamente responsable de la comisión de un delito y se encuentre temporalmente separado de su encargo.**

Transitorio

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

Notas:

1 Se refiere a ataques principalmente, de los Poderes Ejecutivo y Judicial, dirigidos a cualquiera de ellos incluyendo el Legislativo.
2 Charles Darwin (1809), autor del libro *Teoría de la evolución de las especies.*
3 Heráclito, filósofo griego anterior a Sócrates.
4 Extraído del libro *Principios elementales y fundamentales de filosofía,* de Georges Politzer.
5 Según *Razón y revolución. Filosofía marxista y ciencia moderna,* primera parte, "Razón y sinrazón". Capítulo 3, "Materialismo dialéctico".

6 Son los diputados y los senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
7 Hecho de carácter obligatorio descrito en el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
8 Definición de *contradicción,* según el *Diccionario de uso del español,* de María Moliner.
9 Aristóteles.

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 28 días del mes de octubre de 2004.

Diputados: Manuel Velasco Coello (rúbrica), coordinador; Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica), Luis Antonio González Roldán (rúbrica), vicecoordinadores; Francisco Xavier Alvarado Villazón (rúbrica), Leonardo Álvarez Romo (rúbrica), Jacqueline Argüelles Guzmán (rúbrica), Alejandro Agundis Arias (rúbrica), María Ávila Serna (rúbrica), Fernando Espino Arévalo (rúbrica), Maximino Fernández Ávila (rúbrica), Félix Adrián Fuentes Villalobos, Jorge Legorreta Ordorica (rúbrica), Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio (rúbrica), Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Javier Orozco Gómez (rúbrica), Raúl Piña Horta (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Octubre 28 de 2004.)

Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1617, miércoles 3 de noviembre de 2004

QUE REFORMA LOS PARRAFOS SEGUNDO Y TERCERO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JAVIER OROZCO GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 28 DE OCTUBRE 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, 73 fracción XXX, y 135 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 de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La definición de los sistemas jurídicos no puede ser unívoca, dado que en todo el mundo hay disparidad en cuanto al tipo de régimen normativo que cada país sustenta para su desarrollo. Aun cuando tradicionalmente se hable de varias

familias jurídicas, entre las que destacan las del *common law* y la romano-canónica, es difícil encontrar Estados cuya organización normativa sea idéntica. En toda nación el derecho se estudia y practica de manera singular, en virtud de razones derivadas de la historia y de la inevitable dinámica de la realidad sociopolítica de cualquier conglomerado humano.

En el caso de México, su sistema jurídico presenta características que lo vuelven único. La evolución del derecho nacional ha sido impulsada, a partes iguales, por numerosos avatares históricos y por la necesidad de estar al día en cuanto a los desafíos que impone la globalización. El régimen jurídico del México decimonónico no tiene nada que ver con el del siglo XXI. Lenta pero inexorable la vida constitucional y legal de nuestro país ha tenido que transformarse, a fin de colmar, sin dejar de valorar la justicia, el permanente deseo de seguridad jurídica que reclaman y merecen los gobernados.

El contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el de las numerosas leyes que de ella derivan, han dado lugar a instituciones y figuras jurídicas y a un aparato jurisdiccional tan amplio, como justificado, cuya misión radica en impedir que la convivencia armónica entre los individuos sea sustituida por el caos. Tan pronto como el derecho es desconocido sobreviene la anarquía, de ahí la pertinencia de no soslayar, bajo ninguna circunstancia, los alcances de las prerrogativas que asisten a los hombres respecto de la autoridad, junto con los diversos medios instrumentados para salvaguardarlas.

Toda vez que la propia ley estima inexcusable su ignorancia, se impone la necesidad de que los justiciables conozcan, aun someramente, el panorama normativo que define la extensión de su propia libertad dentro de la sociedad en la que viven. Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser la institución constitucional que este preocupada por facilitar a los individuos los medios que requieran en fomento de su seguridad jurídica.

Así, tenemos que la facultad de investigar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ejerce de un objeto amplio: hechos que constituyan una grave violación a alguna garantía individual o que constituyan la violación del voto público, cuando pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección. En esos supuestos la facultad investigadora es limitada; se circunscribe a buscar los elementos para estar en posibilidad de declarar, en términos generales, si hubo o no violación; no puede investigar ni mucho menos, declarar respecto de quienes son los responsables de ellos. Hacerlo significaría prejuzgar. Por tratarse de una facultad que rompe con el esquema de división de poderes y funciones, tiene un alcance limitado y es de aplicación excepcional; su existencia pudiera crear problemas jurídicos y políticos de difícil solución.

La facultad investigadora atribuida al pleno apareció por primera vez en el texto original de la Constitución de 1917, la cual se ha mantenido intacta, a pesar de que dicho precepto ha sido modificado en otros aspectos. En el texto original ya se percibía cierta confusión. De los términos en que están redactados los párrafos segundo y tercero de ese precepto, parece desprenderse, a primera vista, que la averiguación de violaciones a las garantías individuales puede ser acordada por el pleno por sí o a instancias de un poder autorizado; que, en cambio, el averiguar la violación del voto público y la conducta de un juez o magistrado, sólo lo puede hacer por sí, que de ello está excluidos los poderes enumerados. No fue intención de los reformadores introducir un cambio en este sentido; más bien buscan afinar la fórmula de la Constitución de 1856, pero -infortunadamente- no ha cumplido su misión.

Con los cambios introducidos en el artículo 97, se limitó la hipotética facultad investigadora del pleno que le concedía en el texto original aprobada en 1917; por virtud de la reforma de 1994, la atribución de investigar la conducta de los jueces y magistrados federales pasó del pleno al Consejo de la Judicatura Federal.

Atendiendo a las discusiones del artículo 97 en su párrafo segundo, es importante señalar que fue un acontecimiento electoral lo que motivo la facultad investigadora

de la Corte, era la interpretación de la ley electoral. Decidiendo que el Poder Judicial, por su autoridad moral e imparcialidad en aspectos políticos debe decidir sobre la interpretación de hechos y fenómenos de carácter electoral; aunque diversos constitucionalistas han cuestionado acertadamente esta situación, ya que el Poder Judicial, debe -por naturaleza- estar ajeno al entorno político; más aún, hoy día que existe un Tribunal Federal Electoral dentro de la propia estructura jurisdiccional.

En la actualidad no se tiene muy claro el papel de la Corte, en la integración e inicio de la investigación, ya que la misma Corte ha señalado que cuando ninguno de los funcionarios o de los poderes mencionados solicitan la investigación, ésta no es obligatoria sino que discrecionalmente la Corte resuelve lo que estima más conveniente para mantener la paz pública... cuando a su juicio el interés nacional reclame su intervención por la trascendencia de los hechos denunciados y su vinculación con las condiciones que prevalezcan en el país, porque revistan características singulares que puedan afectar las condiciones generales de la nación... la Suprema Corte de Justicia ejercitara estas facultades, se desvirtuarán sus altas funciones constitucionales y se convertiría en un cuerpo político. En todo caso, cuando resuelve la Corte su abstención, no puede alegarse indefensión, porque las leyes establecen otros órganos y diversos recursos ordinarios para conocer y resolver sobre ellas. De lo anterior podemos precisar lo siguiente:

1. Que dicha facultad era discrecional, cuando ninguno de los poderes legitimados solicitaran la investigación, por lo que podía ejercerse o no, por el Máximo Tribunal, confirmando la tesis anteriormente transcrita.

2. Que se ejercería cuando el interés nacional reclamara la intervención de la Suprema Corte de Justicia, atendiendo a la trascendencia de los hechos denunciados y las condiciones del país y que revistan características que pudieran afectar las condiciones generales de la nación.

3. Que dicha circunstancia debía considerarse, ya que podría desvirtuarse las funciones constitucionales que al Máximo Tribunal corresponden, convirtiéndolo en un cuerpo político.

4. Que los particulares no estaban legitimados para solicitar de la Corte dicha investigación y, además, que dicha abstención, no podía considerarse como indefenso, ya que las leyes establecen otros órganos y recursos para resolver los casos planteados a éste, en tratándose de solicitudes de particulares.

Expuesto lo anterior, se aprecia que la determinación de la averiguación de acuerdo al artículo 97 constitucional, era de oficio, o bien, a petición de parte, en el primer caso, era facultad discrecional y en el segundo obligatoria, que debiera atender a situaciones externas, para que la Corte iniciará tal averiguación.

Por el lado que se lea, la facultad de ordenar investigaciones y de nombrar investigadores, es algo que sólo se explica en un medio, como el mexicano, en que es recurrente la violación de los derechos individuales, poca funcionalidad de los medios ordinarios de impugnación de los inconstitucionales e inoperancia de los órganos responsables de velar por el cumplimiento de la Constitución. El que la institución exista y el que se lleve a la práctica, denota algo muy sencillo: el fracaso de los sistemas jurídicos y políticos institucionales de gobierno, de legalidad y de defensa de los particulares, previsto en la Constitución.

En un sistema jurídico-político como el mexicano, las facultades que se le conceden a la Suprema Corte para ordenar investigaciones, de confiar su realización a alguno de sus miembros, algún magistrado o juez perteneciente a la rama judicial o a un comisionado ajeno a ella, de supervisar la realización de la investigación y, finalmente, para hacer llegar el informe correspondiente a la autoridad solicitante o competente, son acciones excepcionales y extraordinarias que se le confieren por cuanto a que se consideró que, dado su papel como máxima instancia de defensa de la Constitución, goza de una particular autoridad.

La Constitución y las leyes establecen y regulan los medios ordinarios por virtud de los cuales se impugnen los actos viciados, se deshagan los agravios, se investiguen irregularidades, se castigue a los responsables; ellas prevén, asimismo, que quien goza de la facultad general para averiguar es el ministerio público; también pueden, como se ha dicho, hacerlo, por lo que toca a determinados servidores públicos, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los estados.

La investigación que realizan los comisionados nombrados por el pleno de la Corte, está enderezada a determinar si hubo o no una violación grave de alguna garantía individual, a precisar cuáles, en términos generales, son los hechos constitutivos de la violación, las garantías violadas y apuntar posible autoría; por no observarse en ella las formalidades de un procedimiento ordinario, la investigación no concluye con una sentencia ni está encaminada a declarar culpables en el sentido procesal penal; únicamente se trata de una opinión autorizada con un peso moral especial.

En primer término, es importante dejar en claro la naturaleza jurídica de esta facultad, ya que la doctrina y el criterio de la Corte le han subrayado elementos, que constituyen la inoperancia de dichas facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia. Si bien es verdad que las opiniones doctrinales se refieren a la facultad de investigar en general, tanto de violación de garantías individuales y de violación del voto público, no menos cierto es que la distinción entre ambos supuestos es evidente.

El maestro Antonio Carrillo Flores considera que la naturaleza jurídica de la Suprema Corte de Justicia con relación a la investigación que se encuentra contenida en el artículo 97 constitucional: "... no es de carácter jurisdiccional en sentido estricto, sino gubernativo de orden superior, y que por el desarrollo del país, esta atribución debe llegar a ser un instrumento muy importante para vigorizar de las normas que garantizan el respeto a las libertades y derechos fundamentales del individuo".

Hay que considerar que el párrafo que hace alusión a la facultad de investigar, responde al principio de la colaboración de poderes; la facultad investigadora que tiene la Corte "es una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana, de carácter judicial porque la realiza la Suprema Corte, no implica naturaleza jurisdiccional porque solo es una función investigadora en la cual la Suprema Corte no tiene ninguna atribución de decisión". El expediente que forma es de documentación y no es una sentencia. La Suprema Corte de Justicia en ésta situación es un órgano de instrucción y no, como hemos dicho, de decisión o ejecución, por tanto es un procedimiento y no un proceso lo que la Corte efectúa al realizar esta función.

De lo anterior podemos considerar dos cuestiones importantes, estamos frente a un procedimiento constitucional, no frente a un proceso de justicia constitucional, ya que la Corte aporta para el proceso, mas no resuelve sobre el asunto; además que la violación de las garantías debe ser consumadas, ya que en caso contrario procede el amparo, de cualquier manera la finalidad de los procedimientos constitucionales es proporcionar instrumentos protectores de las garantías del individuo.

Debemos entender que la investigación del máximo tribunal no es una averiguación como cotidianamente se realiza en materia penal por el ministerio público en términos del artículo 21 constitucional, en primer lugar para evitar duplicidad en las funciones ya que la Suprema Corte no tiene facultades ministeriales ni persecutorias de delitos, y en segundo lugar, por que la función de Tribunal Constitucional a favor de la Suprema Corte de Justicia no lo permite.

Además, debo hacer notar que la violación deber ser significativa, que provoque ira, enojo y sobre todo alarma en el pueblo, una violación que no pueda ser reparada por otro medio de protección particular como sería el juicio de amparo y siendo necesario el restablecimiento del orden social, la Suprema Corte debe intervenir, ejercitando la facultad de investigación.

Asimismo, el Pleno del Máximo Tribunal consideró que las autoridades que engañan, ocultan y manipulen, en clara contravención al artículo 6 constitucional, en la parte relativa al derecho a la información que será garantizado por el Estado, debe considerarse como una violación grave, toda vez, que dicha garantía denominada derecho a la información, se debe vincular con el respeto a la verdad; luego entonces, si las autoridades asumen actitudes que atentan contra dicha garantía no entregando a la comunidad información que conlleve a la verdad y evite participar en la formación de un criterio fundado, debemos catalogar dicha actitud como violatoria de las garantías individuales.

La facultad de investigar es exclusiva de la Corte, para investigar violaciones graves a garantías del individuo y no la comparte con ningún otro organismo, a pesar de que hubiese formado otro expediente en otra institución. Esto -creo- da como consecuencia que no puedan colaborar con los organismos considerados en la Constitución (CNDH, IFE), a fin de evitar conclusiones opuestas, y en su caso, no ejercitar tal atribución de averiguar, considero que la Corte debe ser la única que intervenga en una investigación sobre violación grave a los derechos del individuo, ya que frente a los otros organismos sus resoluciones o recomendaciones tienen mas fuerza, sin importar la investigación de nuestro Máximo Tribunal.

La facultad del Pleno para investigar violaciones al voto público también es bastante circunscrita; las limitaciones que existen y los principios que regulan la investigación son los siguientes:

Se trata de hecho que sean violatorios del voto público; qué debe entenderse por voto público para los efectos del artículo 97; en principio se estará de acuerdo en que se trata de violaciones a los sufragios que en forma secreta y libre emite la ciudadanía en los procesos electorales, ordinarios y extraordinarios, que se celebren en el nivel federal, para lograr la renovación de los poderes cuya existencia prevé la constitución como susceptibles de ser renovados mediante la participación de la ciudadanía: Congreso de la Unión y Presidente de la República;

están excluidas de ser investigadas por esa vía las violaciones al voto público que se dan en los procesos electorales de los estados, del Distrito Federal y los municipios.

Pretender hacer extensiva la acción investigadora de la corte a todo tipo de elecciones, y someter a su juicio, tanto las elecciones en las que participa la ciudadanía directamente, como aquellas en que la elección la haga el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, sería aumentar el número de casos en que ella tenga que abandonar su competencia jurisdiccional y acrecentar las posibilidades de las que pudieran derivar enfrentamientos entre ella y los otros poderes; eso no es lo que persigue el precepto ni va con la naturaleza del principio de división de poderes; parece que la regla general es que se trata de un voto público específico: el que emite la ciudadanía; el término es usado en su acepción técnica. Se trata de violaciones sólo atribuibles a autoridades y no a particulares.

La violación debe ser de tal manera grave que ponga en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión; en estricto derecho tan solo Poderes de la Unión los centrales, como los de los estados; los autores del precepto, con una defectuosa redacción, aludieron sólo a los primeros.

De conformidad con la última parte del párrafo tercero del artículo 97, el informe, sin importar su sentido, debe hacerse llegar a los órganos competentes; en el caso debe tenerse por tales a los que conforme son los competentes para preparar, organizar, realizar y calificar una elección.

Si bien esta disposición enunciada -en estricto sentido- es parte del derecho positivo mexicano, las diversas reformas electorales que han existido en nuestro país, a partir sobre todo de 1977, se fue abriendo poco a poco camino a la conformación de una rama autónoma de estudio, dentro del derecho público: el derecho electoral. De ahí, la creación y fortalecimiento de sus instancias administrativas, penales y jurisdiccionales, que le han permitido conformar toda una estructura jurídica que da certeza a los resultados electorales.

Por ello, la necesidad de desaparecer esta mención en la Constitución, en la cual, se da a la Suprema Corte de Justicia la facultad investigadora, por presuntas violaciones al voto público.

La intención de esta propuesta es la de darle autonomía al poder Judicial, que no dependa del Ejecutivo o del Congreso para iniciar una investigación. Los derechos fundamentales debemos entenderlos como los derechos inalienables y absolutos, los podemos considerar como los expresados o garantizados por la norma superior de un ordenamiento jurídico dado, o que son esenciales para la existencia y el contenido de otros derechos de este ordenamiento.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 11, fracción XVIII, encontramos que el pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá dentro de sus atribuciones la de ejercer las facultades previstas en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional.

Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros y tendrá las siguientes atribuciones:

XVIII. Ejercer las facultades previstas en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El segundo párrafo del artículo 97 constitucional establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar 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 la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual o violación al voto público. De lo anterior se advierte que la averiguación de hechos que puedan

constituir grave violación de garantías individuales, considero es una competencia jurisdiccional. Por tanto, este alto tribunal, debe conocer, en esos casos, de una acción procesal dictando una recomendación o sentencia que ponga fin a un hecho o fenómeno jurídico que violente los derechos fundamentales y repercuta su no acción en acciones sociales.

Clara es la misión de la Corte en la actualidad, así lo vemos reflejado en el artículo 11 fracción XVIII, la de averiguar un hecho o hechos y si tales hechos constituyen violación grave de alguna garantía constitucional.

Atendiendo a este fin, y ante la ausencia de reglamentación del ordenamiento en comento, la actuación del máximo tribunal del país se circunscribe únicamente a inquirir la verdad hasta descubrirla, sin sujetarse a un procedimiento judicial, lo cual es necesario, ya que las facultades constitucionales se expresan para que se cumplan y no para que el órgano que tiene la obligación de realizarlas, decida si las cumple o no.

Es de considerarse que los principios base de la división de poderes se encuentran reflejados en esta propuesta, además son principios que se manejan ya en los estados modernos constitucionales, como la justicia, la legalidad, la seguridad y el pluralismo político.

Considero que una democracia con un Poder Judicial sólido, es una democracia fuerte, porque los derechos de los ciudadanos están mejor tutelados y una democracia con todos los poderes sólidos, es una democracia funcional. Ahora bien, la fuerza de cada Poder se la da, en la medida que cada uno de ellos, ejerzan a cabalidad las funciones que la Constitución le atribuye.

Con la reforma propuesta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, redondearía sus cambios hincados desde 1994, tanto en su diseño constitucional, como en la evolución de su interpretación, convirtiendo a la Corte en una especie de fiel de la balanza en la separación de poderes.

Esta reforma busca la independencia y el control mutuo entre los Poderes del Estado, y respeta el sistema de competencias previsto constitucionalmente, dando primacía sobre cualquier otra norma a la Constitución.

Por todo lo antes expuesto, se pone a la consideración de esta H. asamblea el siguiente

Proyecto por el que se modifica el artículo 97, en su segundo y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 97, en su segundo y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 97.

...

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 designar uno o varios comisionados especiales, **para practicar de oficio la investigación de algún hecho o hechos que constituyan la violación a las garantías individuales, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad, la justicia y la seguridad, en contra de la sociedad.** También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

Los resultados de la investigación se harán llegar oportuna-mente a los órganos competentes, **para que realicen las acciones legales que correspondan.**

...

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, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 28 días del mes de octubre de 2004.

Diputados: Manuel Velasco Coello (rúbrica), coordinador; Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica), Luis Antonio González Roldán (rúbrica), vicecoordinadores; Alejandro Agundis Arias (rúbrica), Francisco Xavier Alvarado Villazón (rúbrica), Leonardo Álvarez Romo (rúbrica), Jacqueline Argüelles Guzmán (rúbrica), María Ávila Serna (rúbrica), Fernando Espino Arévalo (rúbrica), Maximino Fernández Ávila (rúbrica), Félix Adrián Fuentes Villalobos, Jorge Legorreta Ordorica (rúbrica), Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio (rúbrica), Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Javier Orozco Gómez (rúbrica), Raúl Piña Horta (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Octubre 28 de 2004.)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1619-I, viernes 5 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE DE JESÚS CASTILLO CABRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, miembro de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 y demás que se correlacionan del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar la siguiente iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 73 y 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, con sustento en la siguiente

Exposición de Motivos

La energía eléctrica es un elemento esencial para el desarrollo del pueblo mexicano, es la que nos permite dar un nuevo impulso al país hacia nuevos horizontes, hacia una nación más justa, con menos pobreza y con una mejor distribución del ingreso nacional.

La planeación y el desarrollo de la industria eléctrica en nuestro país ha transitado por diferentes periodos en los que el papel de los municipios ha respondido a las cambiantes condiciones estructurales del sector y a las necesidades del propio país, como en los casos del Servicio de Alumbrado Público (SAP) y del Derecho de Alumbrado Público (DAP).

Los costos de la energía y su cobro, en muchas ocasiones, han provocado problemas sociales, por la inconformidad de la población a pagar dichos costos, que en ocasiones son muy altos y no se corresponden con el servicio, el cual es

deficiente y con cobros fuera del marco constitucional, como es el caso del Derecho de Alumbrado Público.

Los inicios de la reglamentación del Servicio de Alumbrado Público los encontramos en el año de 1924, y desde entonces era considerado como un servicio técnico que prestaba el gobierno al público, para satisfacer sus necesidades de iluminación durante el transcurso de la noche.

El Servicio de Alumbrado Público era considerado de carácter universal -para todos los ciudadanos-, con trato igual -sin discriminación- y regular es decir, con base en una norma que lo regula. De lo anterior, se desprende que los elementos sustantivos de las contribuciones son los de legalidad, equidad y proporcionalidad.

Para los efectos de la iniciativa que nos ocupa, es importante señalar que desde el periodo del Presidente Plutarco Elías Calles, durante los años de 1926 a 1928, hasta la presidencia de Adolfo López Mateos, los problemas sociales por los altos costos de la energía eléctrica se agudizaron de manera peligrosa, tomando el último de los citados la histórica determinación de nacionalizar dicho sector, con el apoyo de la mayoría de la población, no sin antes evaluar que, aun con esta determinación, las empresas internacionales seguirían al acecho esperando una mejor oportunidad de apoderarse de la industria -como al parecer ahora está sucediendo, con el apoyo de las propias autoridades federales-. Esto no les será fácil lograrlo, ya que los artículos 27 y 28 constitucionales fueron modificados precisamente con el objeto de salvaguardar la industria eléctrica de los afanes apropiatorios de la empresa privada.

Después de lograr la nacionalización, el Gobierno de la República inició un programa de tarifas por concepto de pago de consumo de energía eléctrica, tanto para consumo en casas habitación como para el consumo industrial, el cual funcionó con regularidad hasta 2002, en el que se emite el decreto del 6 de febrero de ese año, que autoriza el ajuste, modificación y reestructuración a las tarifas eléctricas, para el suministro y venta de energía y disminuye de manera

significativa el subsidio a las tarifas domésticas, logrando también, con ello, el incremento en el cobro del Derecho de Alumbrado Público.

El artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la Sección III, dispone que: "Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: b) alumbrado público", junto con los de agua potable, drenaje, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, el cuidado de calles y jardines, entre otros servicios. Siendo los servicios de salud, la seguridad y el alumbrado público los servicios que más ayudan a preservar el bienestar de los habitantes de los municipios.

Sin embargo, existe confusión entre la definición de los servicios onerosos y gratuitos. El Servicio de Alumbrado Público que se presta por el municipio es considerado como un servicio de carácter gratuito en la Ley de la materia, pero que sí se le cobra a éste por parte de la Comisión Federal de Electricidad en los recibos por el pago de suministro de energía eléctrica.

Además, es obligación de las autoridades municipales la instalación de los postes y los focos, por lo que el Servicio de Alumbrado Público se puede definir, de manera legal, como una actividad técnica de iluminación durante la noche.

Para el tema que nos ocupa, consideramos que en el Servicio de Alumbrado Público encontramos una serie de particularidades, como la de que forma parte del grupo de servicios públicos propios, y en el que sus usuarios no son personas determinadas -lo que contribuye a crear dificultades para delimitar el cobro por la prestación del servicio-; de la misma manera, podemos comentar que es un servicio de carácter intermitente, ya que sólo se presta durante la noche.

El DAP ha adoptado la figura jurídica de "derecho" en la mayoría de los estados y municipios del país; en otros, como en Baja California, se le considera como un impuesto y como una contribución especial en el Estado de Guanajuato. Por ello, la mayoría afirma, entre ellos el de la voz, que debe clasificarse como un derecho,

pues es considerado como un servicio y por que existen aspectos relativos a su cobro, como son el objeto, la tasa y la forma de recaudación, que nos confirman su naturaleza de derecho.

Actualmente, en la mayoría de los municipios del país se grava directamente el consumo de energía eléctrica, aunque realmente se considera que el cobro del porcentaje que se cobra como Derecho de Alumbrado Público, no grava el consumo de energía eléctrica sino que solamente toma como base dicho consumo para realizar un cobro mas justo y equitativo para la población.

La Constitución General de la República en su artículo 31, fracción IV, señala con claridad meridiana que son obligaciones de los mexicanos: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", derivándose de este precepto los elementos justificativos de las contribuciones o lo que jurídicamente se ha dado en llamar el principio de legalidad fiscal.

Si profundizamos en el principio de legalidad, tenemos que son únicamente los poderes legislativos federal y estatal o local, los que cuentan con facultades para la creación o reformas de las leyes.

Cabe mencionar que en la Ley de Ingresos de algunos estados de la República, se ha autorizado el cobro de un porcentaje del costo zona. El problema que se viene presentando, por carecer de un marco jurídico adecuado, es que algunas empresas se han venido amparando por considerar que el pago del Derecho de Alumbrado Público es inconstitucional, dado que sólo el Congreso de la Unión puede establecer contribuciones especiales de manera exclusiva sobre energía eléctrica, como se establece en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de nuestra Carta Magna.

Por ello, con la presente iniciativa, lo que se procura es que los estados a través de su Poder Legislativo, posean la facultad de proceder a la creación o imposición de contribuciones sobre el concepto de Derecho de Alumbrado Público, tomando como base el consumo de energía eléctrica.

De esta manera, sería legal el cobro del Derecho de Alumbrado Público, el cual se viene cobrando con impugnaciones de inconstitucional, ya que no existe facultad expresa al respecto y resulta necesario otorgarle esa facultad a los congresos estatales para legislar en materia de Alumbrado Público Municipal y que éstos a su vez faculten a los municipios para que realicen el cobro relativo, incluyendo el mismo en el Presupuesto de Ingresos Municipales.

De la misma manera, debe citarse el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, ya que las legislaturas de los estados carecen de facultades para realizar ese tipo de cobros, además de que, con él, se genera la existencia de la falta de equidad en la distribución de la carga tributaria.

Por ello, de modificarse la Constitución en los artículos que se proponen, quedarían claramente establecidas las facultades en la materia para los congresos estatales, dándoles éstos a su vez a los municipios las necesarias para proceder al cobro conforme a derecho, ya que es bien claro y conocido que ningún impuesto podrá recaudarse si no se encuentra debidamente previsto en la respectiva Ley de Ingresos de quien lo quiere recaudar.

Por tanto, de no darle facultades legales a los municipios para el cobro del Derecho de Alumbrado Público, se corre el riesgo de no contar con recursos suficientes para la prestación del Servicio de Energía Eléctrica, con las consecuencias que ello acarrearía para la población, ya que con los recursos obtenidos por dicho cobro, se debe dar mantenimiento a la infraestructura que permite proporcionar el alumbrado público; de no ser así, dicha infraestructura se convertiría en obsoleta y fuera de uso, por lo que se tendría que disponer de

recursos de otras áreas prioritarias para su manutención, tales como, los de seguridad, salud, educación y asistencia social, entre otros.

Durante 1999 se reformó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obteniendo el municipio su autonomía; fue establecida una serie de facultades y competencias exclusivas para los municipios, mismas que solo pueden ser prestadas por el propio municipio o por quien esté o sea autorizado para ello; se establece, además, que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento y no solamente administrados; se establece la libertad de que administren la hacienda municipal y la coordinación entre municipios para una mejor prestación de los servicios públicos; además, la de proponer a las legislaturas estatales las tarifas y cuotas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

De acuerdo con lo anteriormente establecido, en mi carácter de diputado federal de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional y de acuerdo con las facultades que me otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar ante esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de decreto, a través del cual se propone modificar los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Mexicanos.

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

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

Artículo 73. ...

I. a XXVIII. ...

XXIX. ...

1º. a 4º. ...

5º. ...

a) Energía Eléctrica, con la salvedad de los Derechos de Alumbrado Público municipal, en los términos del artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo cuarto, de esta Constitución.

b) a g) ...

...

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo cuarto a la fracción IV, recorriéndose las subsecuentes, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) a b) ...

c) ...

...

...

Las Legislaturas de los estados establecerán las normas para determinar el Derecho de Alumbrado Público por el servicio que presten los municipios, sobre la base de un porcentaje no mayor de un 5% sobre el consumo

particular de cada usuario, y autorizarán a los municipios a realizar su cobro y a disponer del ingreso correspondiente.

...

...

VI. 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 a lo dispuesto en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de noviembre de 2004.

Dip. Jorge de Jesús Castillo Cabrera (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1619-I, viernes 5 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR BAZÁN FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Con fundamento en los artículos 70 y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 55, fracción II, 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 presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de suplir el término "capacidades diferentes" por el término "discapacidad", al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Un asunto de suma importancia, que requiere la revisión y adecuación por parte de ésta Cámara y nuestra colegisladora, el Senado de la República, para mantener una congruencia con los lineamientos establecidos a nivel internacional por la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas y las entidades representativas de la discapacidad como la Organización Mundial de Personas con Discapacidad, Inclusión Internacional y las Federaciones Mundiales de Sordos y de Personas Ciegas, es el término "capacidades diferentes" establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante las reformas constitucionales ocurridas con motivo de la reforma indígena acontecida en la Cámara de Senadores en el año 2001.

El citado término, pretende asumir el reconocimiento a las personas que viven con alguna discapacidad.

Sin embargo, hemos recibido en ésta Cámara por parte de organismos sociales e incluso por la Comisión de Asuntos de Discapacidad en el Consejo de nuestro Instituto Político, el reclamo a una parte de la reforma que fue realizada con nula o mínima información y sin haber consultado por lo menos a los organismos sociales nacionales o internacionales, para confirmar o conocer que el término o definición más apropiada para el reconocimiento de la población con discapacidad a nivel mundial, debería ser el de "discapacidad".

Dicho término o definición lingüística fue resultado del consenso efectuado entre más de 70 países, que en el marco de las Naciones Unidas emitieron un dictamen que a la postre aprobó el pleno de dicho organismo en su idioma original (el inglés) el término "disabilities" en sustitución de "handicapped", y posteriormente, el término traducido al español "discapacidad" fue aceptado por la Real Academia Española de la Lengua en 1990, apareciendo vigente en el diccionario de la lengua española de la misma Real Academia.

Uno de los principales motivos para consultar a los países, en un tema que parecería menor, es la constante exigencia de la población con discapacidad a nivel mundial para promover la construcción de términos lingüísticos que permitan el reconocimiento dentro de la sociedad de aquellas personas que viven una limitación física, mental o sensorial, y a su vez, minimicen las expresiones peyorativas, agresivas o discriminatorias.

Otros términos como "incapacidad," "minusválido," e "inválido," pueden dar a entender que las personas con discapacidades son personas "sin habilidad," de "menor valor," o "sin valor."

En comparación, "discapacidad" quiere decir falta de habilidad en algún ramo específico. El uso del término reconoce que todos los individuos con discapacidades tienen mucho que contribuir a nuestra sociedad y al mismo tiempo está de acuerdo con cambios similares en el lenguaje.

Por otra parte, y concediendo el análisis que merece la actual definición establecida en la Constitución Política de nuestra nación, el término "capacidades diferentes" no cuenta con fundamento etimológico, académico o social de ningún tipo, incluso en la propia exposición de motivos de la reforma en que fue incorporado al artículo 1º.

Sin embargo, especialistas en la materia opinan que todos los seres humanos somos poseedores de cualidades únicas y diferentes a otro de nuestros congéneres, por lo que el término aludido califica para identificar a cualquier persona, tenga o no una discapacidad, con lo que se ha perdido el espíritu por el que gobiernos, organismos internacionales, regionales o locales que promueven la defensa de los derechos de la población con discapacidad, han exigido se cuente una terminología universal que permita no sólo el reconocimiento de la población en sus derechos, sino que allane el camino para la construcción de políticas de Estado, políticas públicas, y la adecuación que las leyes requieren.

Desde 1990, los gobiernos del orbe, y los organismos internacionales, regionales o locales, asumieron la aplicación del término "discapacidad", siendo congruentes con la importancia de buscar en dicha definición, eliminar el uso de términos lingüísticos peyorativos para identificar a la población mundial que vive una desventaja física, intelectual o sensorial.

La definición "capacidades diferentes" aprobada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, carece de fundamentos jurídicos, históricos o sociales, siendo incluso necesario destacar que su origen proviene de su invención y uso durante la campaña electoral del año 2000 por el entonces candidato Vicente Fox, como un *slogan* de campaña.

Como antes señalé, parecería un asunto menor, pero haber introducido el término "capacidades diferentes" a la Constitución, obliga a ésta Cámara y al Senado de la República, a reflexionar sobre este asunto que hoy ocasiona confusión a la población en general, y particularmente, a la población con discapacidad, al

gobierno en su conjunto, los gobiernos estatales, las instituciones públicas, y los organismos sociales.

Es importante reflexionar, que los esfuerzos del movimiento social de las personas con discapacidad en el país han sido mayúsculos e históricos, para promover leyes de carácter estatal y reformas a leyes federales durante más de 14 años, que a su vez conllevan el esfuerzo de legisladoras y legisladores en la Cámara alta, la Cámara baja y los Congresos locales.

Asimismo, planes de gobierno, normas técnicas, convenios internacionales e incluso los recientes trabajos realizados en la Conferencia de Durban, Sudáfrica y los realizados por las Naciones Unidas para preparar la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad que presidirá este organismo, respetan e incorporan como base fundamental de sus preceptos, las definiciones internacionales aceptadas universalmente, entre ellas, el término de discapacidad.

Es imprescindible contribuir en el proceso democrático que vive el país, con acciones afirmativas que inspiren el respeto de la legalidad en todos sentidos, y en lo que refiere al avance de nuestras políticas sociales dirigidas a la atención de sectores vulnerables, acciones como la propuesta, para combatir y erradicar las ocurrencias de gobernantes que con cada cambio de sexenio pretenden reinventar con términos supuestamente novedosos la atención de los sectores sociales marginados, cuando lo que urgen en México son resultados y no maquillajes que escondan la incompetencia o desconocimiento de los problemas por parte de gobernantes o funcionarios.

Un último dato que compartimos con este honorable pleno, es el relativo a que la Organización Mundial de la Salud cuenta entre sus clasificaciones, con la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, conocida con las siglas CIF. Es la heredera de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM) del año 1980. En ella, los

gobiernos de todo el mundo participan y se explica a detalle las definiciones y su comportamiento a nivel mundial.

Por lo anteriormente expuesto, se propone a esta soberanía la aprobación de la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Artículo Único.- Se reforma el párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Dice:

Artículo 1o.- 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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, 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.

Debe decir:

Artículo 1o.- 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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, **la discapacidad,** 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.

Transitorios

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

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LIX Legislatura.- México, DF, a 28 de octubre de 2004.

Diputados: Omar Bazán Flores (rúbrica), Francisco Javier Bravo Carbajal (rúbrica), Laura Elena Martínez Rivera (rúbrica), Pablo Anaya Rivera, Gaspar Ávila Rodríguez, Emilio Badillo Rodríguez, Álvaro Burgos Barrera, María Hilaria Domínguez Arvizu (rúbrica), María del Carmen Izaguirre Francos, María Isabel Maya Pineda, José Eduviges Nava Altamirano, Martha Palafox Gutiérrez (rúbrica), Mayela María de Lourdes Quiroga Tamez, Benjamín Sagahón Medina (rúbrica), Norma Elizabeth Sotelo Ochoa.

Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1621, martes 9 de noviembre de 2004

QUE ADICIONA LA FRACCION IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE CHIHUAHUA

Chihuahua, Chih., a 22 de septiembre de 2004.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
México, DF

Le remito Acuerdo No. 1053/04 XVI P.E. aprobado por el H. Congreso del estado en sesión de esta fecha, mediante el cual la Sexagésima Legislatura del H. Congreso del estado pretende adicionar la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular de momento, reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Dip. Héctor Elías Barraza Chávez (rúbrica)
Presidente del H. Congreso del Estado

La Sexagésima Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua, reunida en su décimo sexto periodo extraordinario de sesiones, dentro de su tercer año de ejercicio constitucional

Acuerda

Iniciativa de Decreto ante el H. Congreso de la Unión

Artículo Único.- Se adiciona la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactada en los siguientes términos:

Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- ...

II.- ...

III.- ...

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 las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- ...

b).- ...

c).- ...

...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. **Las Legislaturas de los estados establecerán las**

bases generales para la fijación de las percepciones de los servidores públicos municipales.

...

V.- ...

VI.- ...

VII.- ...

Transitorio del Decreto que se Propone

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

Transitorios del Decreto

Artículo Primero.- El H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chihuahua instruye al Presidente de la Mesa Directiva para presentar formalmente el contenido del presente acuerdo ante el honorable Congreso de la Unión.

Artículo Segundo.- Asimismo, envíese al resto de las legislaturas de los estados para su conocimiento, copia de la iniciativa que le dio origen.

Salón de Sesiones del Poder Legislativo, en la Ciudad de Chihuahua, Chih., a 22 de septiembre de 2004.

Dip. Héctor Elías Barraza Chávez (rúbrica)
Presidente

Dip. Jorge Arellanes Moreno (rúbrica)
Secretario

Dip. Jesús Alfredo Velarde Guzmán (rúbrica)
Secretario.

Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1623, jueves 11 de noviembre de 2004

QUE REFORMA LA FRACCION IX DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE MICHOACÁN

Morelia, Michoacán, a 28 de octubre de 2004.

CC. Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Presentes

Conforme a lo instruido en sesión celebrada el día de hoy, y al contenido del artículo segundo del acuerdo parlamentario relativo a la presentación de iniciativa de decreto que reforma la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitimos la iniciativa de referencia, que por este e conducto presenta la Sexagésima Novena Legislatura del Congreso del estado de Michoacán de Ocampo.

Reiteramos la seguridad de nuestro respeto.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Dip. Armando Octavio Ballinas Mayés (rúbrica)
Presidente

Dip. Amadeo Bolaños Reynoso (rúbrica)
Primer Secretario

Dip. María Guadalupe Calderón Medina (rúbrica)
Segunda Secretaria

Dip. Juana Torres Ochoa (rúbrica)
Tercera Secretaria

Los diputados integrantes de la Sexagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán Ocampo, en ejercicio de la facultad que nos confieren los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 44, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, nos permitimos someter a la consideración de la Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, iniciativa de decreto, mediante la cual se propone reformar la fracción IX, del apartado A del artículo 20

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de cumplir con su esencial función de organizar al Estado, creando órganos y dotándolos de competencia, por ser la norma fundamental del país, consagra garantías mínimas de los gobernados, las cuales doctrinalmente son clasificadas en garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica.

Que las garantías de seguridad jurídica, como su nombre lo sugiere, constituyen elementos y modalidades esenciales de protección de la esfera jurídica del gobernado, a través de requerimientos y condiciones que debe cumplir la autoridad para afectar al particular en sus derechos, de donde se desprenden una serie de requisitos y elementos técnicos que debe revestir el acto de autoridad.

Que en virtud de lo anterior, consideramos que una de las vías para el perfeccionamiento de la seguridad jurídica del gobernado, es la defensa realizada por un profesional del derecho, no así por cualquier persona, más aún cuando la realidad refleja la distorsión de las intenciones constitucionales, a través de prácticas de personajes que ejercen una función concebida para los licenciados en derecho, a costa incluso de la propia libertad de sus "defendidos", al hacer de la defensa en materia penal su *modus vivendi,* sin contar con los conocimientos y la pericia para la práctica del derecho. Motivos por los que, nos manifestamos de acuerdo con el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

> **Defensor público en materia penal federal. Debe contar con título de licenciado en derecho.** La fracción IX del artículo 20 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé tres formas a través de las cuales el inculpado puede ejercer su defensa, a saber: a) por sí mismo, b) por abogado, y c) por persona de su confianza; y, además, dispone que, en caso de que el inculpado no elija una de estas posibilidades, después de que haya sido requerido para ello, el juez deberá nombrarle un defensor. En concordancia con esa disposición, el numeral 128, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Penales, en lo conducente señala que cuando inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, deberán hacérsele saber los derechos que le otorga la Constitución Federal, entre otros, el de: "...Tener una defensa adecuada por sí, por abogado o por persona de su confianza, o si no quisiere o no pudiere designar defensor, se le designará desde luego un defensor de oficio...". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, noviembre de 2001, Tesis 1a./J. 91/2001, página 9.

Ahora bien, esa designación de defensor en materia penal efectuada por el Estado (órgano jurisdiccional o Ministerio Público), debe recaer en un defensor, público, el cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º, fracción II, de la Ley Federal de Defensoría Pública, debe contar con título de licenciado en derecho. Lo

anterior es así porque el espíritu del legislador no fue otro que el de otorgar a los gobernados acceso a la justicia, y tal prerrogativa se colma, entre otros muchos aspectos, cuando se da la posibilidad a las personas de escasos recursos económicos, de que durante el desarrollo del proceso al que se encuentran sujetos, estén asesorados por profesionales del derecho, por personas con capacidad en la materia que puedan defender con conocimiento jurídico y suficiente sus intereses, a fin de que su garantía de seguridad jurídica en los procedimientos penales se vea respetada. En contraposición con esa disposición, es claro que la designación que haga el propio inculpado de su defensa puede no satisfacer ese requisito; por tanto, el nombramiento de defensor podrá ejercerlo cualquier persona.

Que la seguridad jurídica, en conclusión, debe preservarse a través incorporación de un dispositivo constitucional que prevea la garantía del inculpado de ser asistido para su defensa por licenciado en derecho.

Que en congruencia con lo anterior, y en virtud de ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un texto normativo con disposiciones generales que deberán ser reglamentadas por las leyes respectivas, es que consideramos que la redacción de la reforma constitucional debe contar con las características de generalidad antes mencionadas.

Que actualmente la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de tos Estados Unidos Mexicanos, otorga como garantía al inculpado señalar persona de su confianza para su defensa, o en su defecto que se le designe un defensor de oficio, no obstante lo anterior, actualmente en los juzgados federales se exige la asistencia de licenciado en derecho, designando en su ausencia al defensor de oficio.

Que la práctica anteriormente mencionada se realiza en contravención al texto constitucional, pero con la finalidad de garantizar una defensa profesional del inculpado, evitando poner en riesgo la libertad del mismo si la razón le asiste, motivo por el que en otras materias como la fiscal, civil o familiar se exige el patrocinio de un licenciado en derecho, por encontrarse en juego su patrimonio, es decir, la exigencia de la intervención de un profesional del derecho tiende a preservar la seguridad jurídica del justiciable.

Que destacando la necesidad de investir a la materia penal de mayores requisitos y formalidades, que prevengan desde el propio contexto constitucional, no con el ánimo de dificultar la defensa de un procesado o desconocer sus garantías constitucionales, sino por el contrario, con la mejor intención de asegurar que todo procesado, cuya libertad se encuentra en riesgo, cuente con un profesional del derecho que ponga frente al juzgador todos los medios de defensa y recursos necesarios para acreditar, la inocencia del o los procesados.

Que en ejercicio de la facultad que nos confieren los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 44, fracción II, de la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, somete a consideración, el siguiente proyecto de:

Decreto

Único. Se reforma la fracción IX del Apartado A del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 20. ...

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 licenciado en derecho. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio que deberá ser licenciado en derecho. 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. ...

B. ...

I. a VI. ...

Transitorio

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

Palacio del Poder Legislativo.- Morelia, Michoacán de Ocampo, a los 28 días del mes de octubre de dos mil cuatro.

Dip. Armando Octavio Ballinas Mayes (rúbrica)
Presidente

Dip. Amadeo Bolaños Reynoso (rúbrica)
Primer Secretario

Dip. Ma. Guadalupe Calderón Medina (rúbrica)
Segunda Secretaria

Dip. Juana Torres Ochoa (rúbrica)

Tercera Secretaria

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1623-I, jueves 11 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DOLORES DEL CARMEN GUTIÉRREZ ZURITA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita diputada Dolores del Carmen Gutiérrez Zurita, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos primero y noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Durante años, el régimen político mexicano se sostuvo a partir de prácticas perversas, que dañaban la convivencia política. La persecución contra los opositores al régimen se realizaba de diversas maneras, una de ellas, la práctica del espionaje telefónico, de las grabaciones privadas para ser utilizadas posteriormente con fines políticos, para hostigar, chantajear y corromper a los adversarios.

La práctica del espionaje telefónico es una práctica propia de regímenes totalitarios, autoritarios y antidemocráticos, que dañan a la sociedad política y civil en su conjunto, que dañan a las sociedades que desean transitar a una democracia en la que los derechos elementales sean respetados.

En el país ya se habían superado las prácticas del espionaje político, presentes durante el tiempo de la guerra sucia en México y del combate a la guerrilla, en las décadas de la mayor represión política contra dirigentes y luchadores sociales de los 60 y 70.

De ahí que diversos estudiosos del Derecho señalen que el espionaje telefónico y la difusión pública de grabaciones y videos de conversaciones privadas, imposibilitan una convivencia pacífica y el desarrollo de la democracia. Además de que representa una grave inseguridad jurídica, no solamente para políticos, funcionarios, del sector público o privado, o periodistas, sino para los ciudadanos en general, que están sujetos de ser grabados en sus conversaciones telefónicas y sujetos a ser expuestos ante la opinión pública, sin una aclaración de por medio, sobre todo, por que fueron conversaciones privadas, entre particulares.

El espionaje representa una grave trasgresión a los derechos constitucionales, es decir, a los derechos básicos de todo gobernado, ya que la carta magna establece en su capítulo de garantías individuales la protección del individuo en relación con su privacidad y libertad.

Por lo que nada puede estar por encima del derecho a la vida privada, a las conversaciones privadas de los ciudadanos, salvo en aquellas excepciones propias que marca la ley.

Esta iniciativa recoge, precisamente, la preocupación de los ciudadanos de que el Estado proteja sus derechos a la privacidad. En 1996, el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, envió al Senado de la República una iniciativa que adicionaba dos párrafos al artículo 16, por el que se regulaban, expresamente, las intervenciones de los medios de comunicación privada, como la telefonía y la telegrafía; estableciendo que las comunicaciones privadas son inviolables, pero, al mismo tiempo, estableciendo que la ley sancionaría penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas.

En este párrafo faltó señalar, en su momento, que en virtud de que las comunicaciones privadas sólo podían intervenirse por mandato de la autoridad judicial, o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, era importante establecer que dichas comunicaciones privadas no deberían ser difundidas a través de cualquier medio, a sabiendas de haber sido obtenidas sin la autorización correspondiente.

Esta adición no contraviene ningún derecho a la libertad de expresión, pues lo que se pretende con esta adición es respetar las comunicaciones privadas, respetar la vida privada de los mexicanos, independientemente de su condición o situación, de cualquier interés manifiesto de lastimar o denigrar su condición humana.

Con esta adición, se busca proteger el derecho de las personas a su privacidad.

En 1928, el juez de origen norteamericano, Louis D. Brandeis, en la discrepancia en Olmstead vs Estados Unidos (1928), señaló que "Siempre que una línea telefónica está intervenida, la privacidad de las personas que hablan en ambos extremos de ella es invadida y todas sus conversaciones sobre cualquier tema, por muy íntimas, confidenciales o privilegiadas que sean, pueden ser escuchadas por otros?" de ahí que el derecho de las personas a su privacidad, no puede ser rota o intervenida por alguien, salvo en aquellos casos en los que la autoridad así lo requiera.

Se ha señalado que el propósito original y permanente, de casi todos los derechos y garantías individuales es proteger al individuo contra el gobierno. La libertad de expresión garantiza que el gobierno no acallará las declaraciones impopulares, ni castigará a quien las exprese. La libertad religiosa asegura que el gobierno no establecerá una iglesia oficial, ni restringirá, en modo alguno, el libre ejercicio de la gente cuya fe sea diferente de las demás. La prensa está protegida contra la censura del gobierno, y los derechos del acusado exigen que el gobierno se sujete a procedimientos imparciales, en un juicio penal. Ni la Constitución ni la carta de

derechos abordan la posibilidad de que actores no gubernamentales, empresas privadas o medios de comunicación infrinjan las libertades individuales.

Por ello, con los nuevos y modernos aparatos tecnológicos, la privacidad de los individuos, de las personas, está cada vez más sujeta al escrutinio. Pero no por ello debe permitirse que se divulguen, de manera abierta, sin responsabilidad alguna, conversaciones que pertenecen al ámbito privado de las personas. Porque, ningún derecho puede estar por encima de los derechos de las personas a disfrutar de su legítima privacidad.

En los últimos meses hemos constatado como se atenta contra el honor de las personas a través de imágenes que denigran a los ciudadanos.

Sobre la posibilidad del gobierno del pueblo, en la época del homo videns, Sartori cita a Ghita Ionescu: "El hecho de que la información y la educación política estén en manos de la televisión [...] representa serios problemas para la democracia. En lugar de disfrutar de una democracia directa, el demos está dirigido por los medios de comunicación". Éstos no son el espejo de la opinión pública, sino la pantalla que recoge el eco que viene de regreso. De acuerdo con Sartori, no reflejan los cambios que ocurren, sino las transformaciones que, a la larga, promueven. La abundancia de información no garantiza la comprensión de los fenómenos: "se puede estar informadísimo de muchas cuestiones, y a pesar de ello no comprenderlas". La televisión produce un demos cuyo criterio somete a sí misma a su público. No es una multitud que cree opinión, es un público que la demanda. Y así, se genera un grave problema de autoconsistencia: la referencia del público es la opinión que los medios transmiten, de manera que el productor produce a sus consumidores y éstos, a su vez, se vuelven adictos al producto. Un homo videns que ha perdido la capacidad de disentir se vuelve, entonces, un elector teledirigido.

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

Proyecto de Decreto

Artículo Único: Se **reforman** los párrafos primero y noveno del artículo 16 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, **comunicaciones privadas** o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

...

...

...

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacía de las mismas, **así como a quienes, conociendo que dicha comunicación es privada, la difunda a través de cualquier medio, a sabiendas de que fueron obtenidas sin la autorización correspondiente.** 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?

...

...

...

Artículos 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 contravengan el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 11 de noviembre de 2004.

Dip. Dolores del Carmen Gutiérrez Zurita (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1623-I, jueves 11 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 70, 71 Y 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SAMI DAVID DAVID, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Sami David David, 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, así como el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, iniciativa con proyecto de decreto de reforma a los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Nuestro país se encuentra inmerso en un proceso de desarrollo que ha implicado que todas sus instituciones se modernicen en sus procesos de actuación, lo cual necesariamente conlleva la modificación a diversas disposiciones legales, incluyendo algunas de carácter constitucional.

La actividad legislativa que se tiene encomendada, reviste una importancia capital, toda vez que es al Congreso a quien nuestro sistema jurídico ha encomendado la trascendente responsabilidad de crear y actualizar las normas jurídicas que rigen el actuar de todos los mexicanos.

A través del devenir histórico legislativo, se ha venido presentando la necesidad de llevar a cabo adecuaciones constitucionales, legales y reglamentarias que permitan precisar las facultades del Congreso General y de cada una de sus cámaras, a lo cual se le ha denominado "Reforma del Congreso", lo que implica analizar, estudiar y revisar todo lo concerniente a la integración, estructura,

facultades y funciones del Poder Legislativo y las relaciones que derivan constitucional y legalmente, respecto de los otros poderes de la Unión.

La reforma al Congreso no es un tema coyuntural ni de simple oportunismo, es sin duda una asignatura pendiente para los legisladores, pues ha sido una preocupación constante la de garantizar que sus instituciones de representación reflejen la pluralidad política que las integren, así como fortalecer el principio democrático de nuestro país.

Es por ello que en un primer intento de modernización, la reforma constitucional llevada a cabo en el año de 1977, estableció que el Congreso debería expedir una Ley que regulara su estructura y funcionamiento internos, hecho que se formalizó en el año de 1979, con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual ha sufrido diversas reformas hasta llegar a la que a la fecha se encuentra vigente.

En la primera Ley Orgánica del Congreso expedida en 1979, con base en la reforma constitucional de 1977, se plasmó en los artículos 66 y 106 las facultades respectivas de cada Cámara para expedir su propio reglamento interior. Es notable el hecho de que en los 15 años que estuvieron vigentes ambos preceptos, se haya incurrido por ambas asambleas en la omisión legislativa de no elaborar sus reglamentos.

En la iniciativa de reformas de 1992 que modificó sustancialmente la Ley Orgánica de 1977, tal y como fue aprobada por la Cámara de Diputados, no se destruyó la figura de reserva de reglamento o autonomía reglamentaria. Fue en el Senado que se proveyó a la supresión de la facultad reglamentaria unicameral. De hecho el proyecto permaneció más de un año en el Senado para su dictaminación y aprobación. Aparentemente la derogación de los artículos 66 y 106, obedeció más que a un escrúpulo de inconstitucionalidad de la facultad reglamentaria unilateral, a la necesidad o conveniencia política coyuntural de prevenir en un contexto de probable pluralidad, que la Cámara de Diputados bajo una creciente presión

política de la oposición, se diese un reglamento interior que comprometiera la preponderancia política de una mayoría estable.

En dicho cuerpo legal, si bien se delimitan la estructura y funciones de los órganos de gobierno de cada una de las cámaras, resulta necesario contar con disposiciones reglamentarias que permitan precisar las normas para el gobierno interior de cada una de las cámaras, sin demérito de que existan disposiciones que establezcan las normas comunes que rijan al Congreso General y la Comisión Permanente.

En razón de ello y después de un detallado análisis, se ha llegado a la consideración de que resulta procedente realizar una adecuación a diversos preceptos de nuestro máximo cuerpo legal, toda vez que actualmente se remite el actuar de los diputados y senadores a lo dispuesto en el reglamento de debates, lo cual a nuestro juicio no ha resultado funcional ni suficiente.

Debe tenerse presente que las diversas reformas ocurridas a la Ley Orgánica del Congreso, han dejado sin aplicabilidad diversas disposiciones reglamentarias, especialmente aquellas que se refieren a los procedimientos de operación interna de cada Cámara (forma de trabajo del Pleno de las mismas, formatos de comparecencias, aspectos administrativos internos, etcétera), lo que ha propiciado se emitan acuerdos parlamentarios, que en estricto sentido son reglas de operación con las cuales se ha posibilitado el trabajo parlamentario.

Dadas las diferencias que presentan las Cámaras en su integración y operación, así como las funciones que constitucionalmente cada una tiene asignadas, se ha estimado necesario dar sustento jurídico para que de manera particular ambas cámaras puedan contar con la normatividad que les permita operar con pleno sustento legal sin que resulte impugnable su actuación.

Cabe señalar que diversas voces han planteado la necesidad de que cada Cámara cuente con un reglamento para su gobierno interior, lo cual nos parece

acertado pues es evidente que si la propia Constitución del país asigna tareas específicas a cada una, no resulta funcional que a través de un reglamento genérico se rijan ambas, pero también resulta necesario que en el propio texto constitucional se prevea la facultad para que cada una cuente con un marco reglamentario aplicable para su operación interna, sin demérito de que existan disposiciones normativas que señalen la forma en que deberán operar en forma conjunta en Congreso General y en la Comisión Permanente.

En este aspecto no puede ignorarse que existen corrientes de pensamiento que consideran que dada la facultad de autodeterminación y regulación que intrínsecamente tienen las cámaras, no resulta necesario efectuar reformas a otros ordenamientos legales y mucho menos en el ámbito constitucional, criterio que parcialmente se comparte, pues es innegable que el Poder Legislativo cuenta con la capacidad para autorregular su actuación, sin tener que someter sus decisiones a otro Poder, pero ello a nuestro juicio no implica que pueda ignorarse las disposiciones constitucionales que sobre el particular existen, equiparando las normas reglamentarias que se emitan a una disposición constitucional.

Al respecto, resulta oportuno recordar que los entes públicos están sujetos al principio de legalidad, por lo cual no pueden realizar actos que no les estén expresamente atribuidos en una ley, de tal suerte que las normas que reglamenten la actuación de cada una de las cámaras tendrán el carácter de leyes, sin importar la denominación que se les asigne, por lo que en una correcta aplicación del principio de legalidad y a efecto de evitar problemas de constitucionalidad en las normas que se emitan para reglamentar el gobierno interior de cada Cámara, resulta necesario que la facultad a que se hace referencia derive directamente de nuestro máximo cuerpo normativo.

En el artículo 72 constitucional se detalla el procedimiento para la formación de las leyes, y en el mismo se precisan de manera expresa las excepciones a este procedimiento, entre las que se encuentran las resoluciones que sean exclusivas de alguna de las cámaras, por ejemplo en las disposiciones constitucionales en las

que se prevé, en el caso de la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, artículo 74 fracción IV; y respecto de la Cámara de Senadores, la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, artículo 76 fracción I.

Asimismo, el último párrafo del artículo 70 constitucional prevé de manera expresa que la ley que emita el Congreso para regular su estructura y funcionamiento internos, no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

En razón de lo anterior, se considera que es indispensable prever en la propia Constitución Política de nuestro país la facultad expresa para que cada Cámara pueda, sin intervención de la otra, emitir el ordenamiento respectivo que regule su gobierno interior, así como que no necesiten además ser promulgados por el Ejecutivo Federal para que puedan entrar en vigor.

Es por ello que se somete a consideración de esta Honorable Asamblea, modificaciones a los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se confiere a ambas cámaras la facultad para emitir su reglamento respectivo para su gobierno interior, sin la intervención de la otra. Asimismo, se precisa que dichos reglamentos quedarán exceptuados de veto por parte del Presidente de la República, ni requerirán de promulgación, con lo cual se da mayor certeza a las decisiones que al respecto adopten ambas cámaras.

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

Decreto

Artículo Único.- Se reforman y adicionan los artículos 70, al que se le reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo y los párrafos tercero y cuarto

pasan a ser cuarto y quinto párrafos; 71, al que se le reforma el párrafo final; y 72, al cual se reforma el primer párrafo; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 70.- ...

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura, organización y funcionamiento, así como los procedimientos para sesionar como Congreso General y los correspondientes a la Comisión Permanente.

Para los procedimientos de organización, debate y votación en cada Cámara, cada una emitirá el Reglamento respectivo para su Gobierno Interior, sin la intervención de la otra. A los mismos les será aplicable lo dispuesto en el último párrafo de este precepto.

...

...

Artículo 71.- ...

I ...

II ...

III ...

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados a los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento **para el Gobierno Interior de cada una de las cámaras.**

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose los respectivos reglamentos para su gobierno interior, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

j) ...

...

Transitorios

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

Segundo.- Hasta en tanto ambas cámaras emitan los respectivos reglamentos para su Gobierno Interior, seguirán siendo aplicables las disposiciones en vigor del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que no se opongan a esta Constitución y a la ley de la materia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 10 de noviembre de 2004.

Dip. Sami David David (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1623-IV, jueves 11 de noviembre de 2004.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE PROPONE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 51, 55, 56, 58, 59, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A FIN DE QUE SE PERMITA LA REELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES Y FEDERALES, SENADORES Y MUNÍCIPES, ASÍ COMO LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 11 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y ADICIÓN A LOS ARTÍCULO 48 Y 110 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN QUE SE ADECUEN AMBAS NORMAS A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PROPUESTAS, 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 51, 55, 56, 58, 59, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin que se permita la reelección de diputados locales y federales, senadores y munícipes, así como la modificación del artículo 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y adición a los artículos 48 y 110 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin que se adecuen ambas normas a las reformas constitucionales propuestas, acorde a la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERO.- Uno de los motivos más importantes que originó la Revolución iniciada el 20 de noviembre de 1910, si no el más importante, fue la no reelección del Ejecutivo, dado que la continua reelección de este Poder Federal, trajo como consecuencia la falta de confiabilidad en las elecciones del Ejecutivo Federal, encabezadas en aquélla época por Porfirio Díaz.

SEGUNDO.- En consecuencia de lo anterior, el Constituyente de Querétaro señaló en el artículo 83 de nuestra actual y vigente Carta Magna expedida el 5 de febrero de 1917 que quien ejerciera el cargo de Presidente, **nunca podrá ser reelecto,** quedando abierta la puerta, en el texto original, a la posibilidad de que no pudiera ser reelecto en el periodo **INMEDIATO**, esto es, de que transcurrido el periodo inmediato, quien hubiera sido electo como Presidente Constitucional, pudiera ser reelecto de nueva cuenta, lo que ocasionó los hechos por todos conocidos que culminaron con el asesinato del ya Presidente Electo Álvaro Obregón y que trajo como consecuencia que con las modificaciones que el Constituyente Permanente aprobó en 1927 y 1928 y 1933, se indique actualmente que quien haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o substituto, en **ningún caso y por ningún motivo, podrá volver a desempeñar ese puesto.**

TERCERO.- Sin embargo, en el texto original de la Constitución de 1917 no se prohibía la reelección de diputados locales, federales, senadores o munícipes, reelecciones a periodo inmediatos que fueron prohibidas con las modificaciones que el Constituyente Permanente aprobó en las modificaciones a los artículos 59, 115 y 116 de nuestra Ley Fundamental de 1928 y 1933 en lo que respecta a la no reelección inmediata de diputados locales, federales, senadores y munícipes, esto es, que la reelección está prohibida para el periodo siguiente, pudiendo reelegirse una vez transcurrido cuando menos un periodo legislativo o administrativo municipal.

CUARTO.- Es evidente y no hace falta probar que las reformas de 1928 y 1933 obedecieron a otras épocas y a otras circunstancias que no obedecen a la época que vivimos y a las circunstancias políticas que actualmente existen en nuestro país y que la historia nos ha demostrado que cambian constantemente. Por ello, el Constituyente de Querétaro señaló tanto en el artículo 39 como en el diverso 135, ambos, de nuestro Código Fundamental la posibilidad de que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, la

cual puede ser adicionada o reformada con las restricciones que el segundo numeral mencionado indica.

QUINTO.- Actualmente, se vive en un país que ha madurado y seguirá madurando su procedimiento democrático, con un Instituto Federal Electoral y un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, organismos que se han ganado la confianza de la mayoría de los ciudadanos mexicanos tanto en la organización de elecciones federales como en las resoluciones que toman tanto el Instituto como el Tribunal, aún y cuando el Tribunal decida revocar, modificar o adicionar las resoluciones del Instituto.

SEXTO.- Ello nos lleva a razonar que por lo que ve a los diputados locales, federales, senadores y munícipes, se puede considerar que la reelección que el Constituyente de Querétaro permitió y el Constituyente Permanente prohibió debido, repito, a circunstancias que ya no se viven en nuestro país, es un procedimiento al cual la democracia mexicana se encuentra ya capacitada y lista para desafiar como un reto natural de cualquier democracia.

SÉPTIMO.- La reelección que por esta vía se plantea, traería como consecuencia, entre otras muchas, que el legislador o el munícipe ejerciera su mandato con la mayor de las responsabilidades, pues el simple hecho de contender por segunda ocasión por la candidatura en su propio partido político representaría el primer reconocimiento o repudio a su labor legislativa o administrativa, con la mayor prueba en las elecciones constitucionales donde el voto popular le expresaría su aprobación o repruebo de su función como representante popular.

OCTAVO.- Además, la reelección a diputados locales, federales, senadores y munícipes, también traería como consecuencia que la experiencia que se adquiere en este cargo, no se perdiera ante la no reelección y que los legisladores y munícipes que pasaran la prueba de la reelección, regresaran a continuar con una carrera legislativa o administrativa que, comúnmente, cuando se va comprendiendo y aprendiendo a ser mejor, el término constitucional acaba.

NOVENO.- Ahora bien, la reelección que se propone, no sería sin condición alguna, pues se propone como requisito constitucional para ser reelecto como diputado local o federal o senador, que quien lo pretenda, acredite el haber presentado, en lo individual, un mínimo de tres iniciativas de ley o decreto por legislatura o administración municipal y haber asistido a un mínimo del ochenta por ciento de sesiones tanto de las Comisiones Parlamentarias o Municipales del Pleno de la Cámara, Asamblea del Distrito Federal o del Cabildo, lo que traería como consecuencia que cualquier legislador que tuviera intenciones de reelección, acreditara el haber presentado, en lo individual, las iniciativas en mención, así como haber acudido al mínimo de sesiones propuestas, lo cual aumentaría el trabajo legislativo y la asistencia tanto a las Comisiones como al Pleno de las Cámaras y del Cabildo con los beneficios propios que ello trae consigo.

Con relación a los senadores cabe hacer la aclaración que siendo dos las legislaturas que ejercen funciones, el mínimo de iniciativas que en lo individual deberán acreditar, deberá ser, luego entonces, de seis en el periodo de seis años o dos legislaturas.

Por lo que ve a los presidentes municipales que pretendan la reelección, se tendrá como nuevo requisito el que no se le haya rechazado ninguna de las cuentas públicas que el Congreso Local haya revisado a su administración, mientras que para los regidores, secretarios o síndicos (según la legislatura estatal que indique a estos últimos funcionarios como derivados de elección popular y por consecuencia, miembros de Cabildo y con facultades para presentar iniciativas de reglamentos) que pretendan la reelección como Presidente Municipal o para el mismo cargo, se exigiría el mismo requisito de presentar, en lo individual, cuando menos tres iniciativas de reglamentos municipales o modificaciones a éstos y el ochenta por ciento de asistencia a sesiones tanto de Comisiones Municipales como del Cabildo.

Incluso, la reelección que se sugiere, tampoco sería por un sinnúmero de reelecciones, sino que se propone tanto para diputados locales como federales y

munícipes, que la reelección sería para el periodo inmediato e inmediato siguiente, esto es, tomando en consideración el primer periodo, el inmediato y el inmediato siguiente, el ejercicio legislativo por vía de la reelección, sería por un máximo de tres periodos y posteriormente, solo podrán ser reelectos para el mismo cargo una vez que hayan transcurrido, cuando menos, una legislatura o administración municipal, mientras que para los senadores, se propone que la reelección inmediata se permita solo para el periodo inmediato y posteriormente, solo podrán ser reelectos para el mismo cargo una vez que hayan transcurrido, cuando menos, dos legislaturas, esto es, seis años.

DÉCIMO.- Cabe señalar que, por lo que respecta a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conforme a las estadísticas con que se cuentan relativas a las iniciativas de ley presentadas por diputados federales, la propuesta de que sea un requisito para ser reelecto el haber presentado en la legislatura que termina un mínimo de tres iniciativas por diputado es la baja productividad legislativa que se obtienen de los datos que aparecen en las fuentes que al final de este párrafo se darán y que nos llevan, desde la LV Legislatura, cuando ya se contaba con 500 diputados federales como miembros de esta Cámara, a las siguientes cifras:

	LV[1] '91-'94	LVI[1] '94-'97	LVII[1] '97-'00	LVIII[2] '00-'03	Totales
Presentadas por:					
Diputados	134	159	564	973	1,830
Ejecutivo Federal	131	84	43	58	316
Congresos estatales	0	0	30	73	103
Asamblea del D. F.	2	0	5	3	10
Totales	267	243	642	1,107	2,259

(Fuente: 1: El Congreso Mexicano Después de la Alternancia. Luisa Béjar Algaza y Rosa María Mirón Lince.- AMEP, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Primera Edición, Marzo de 2003, págs. 136, 143, 144 que a su vez presenta como fuente "Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados, número 29, Julio de 1994 y la "Base de Datos" presentada por la página de Internet de la Cámara de Diputados al 28 de julio de 2001. Fuente 2: "Memoria de Labores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional LVIII Legislatura", Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, página 42. No señala fuente alterna.)

Lo anterior nos da, en las últimas 4 legislaturas (12 años de trabajo legislativo, de 1991 a 2003), un total de 1,830 iniciativas presentadas por diputados que

representan un promedio de 1.1295 (uno punto uno, dos, nueve, cinco) iniciativas por diputado por legislatura, esto es, en tres años apenas un promedio de poco más de una iniciativa con promedios en las legislaturas LV y LVI (LV legislatura 0.268, LVI legislatura 0.318, LVII legislatura 1.128 y LVIII legislatura 1.946) de menos de una tercera parte de iniciativa por diputado en tres años -que significa que con esa productividad legislativa era necesario que pasaran nueve años para que un diputado presentara una iniciativa, lo cual es absolutamente inaceptable- y que en la anterior a esta legislatura, es decir, la LVIII legislatura, presenta el mayor promedio que no por ello deja de ser muy bajo: poco menos de 2 iniciativas por diputado en 3 años.

Lo anterior no significa que todos los diputados o senadores hayan hecho esa productividad a todas luces excesivamente baja, pues, como en todas partes, existen diputados o senadores de todos los partidos cuya productividad es aceptable, pero también encontramos, en todas las legislaturas, incluso en esta, diputadas y diputados que ni siquiera se han dado a la molestia de subir cuando menos una vez a la tribuna a debatir, mucho menos a presentar una iniciativa de ley, lo cual se da en todas las legislaturas de los estados y en la Asamblea del Distrito Federal y con mucha mayor cuantía en los municipios, en los cuales, en muchos, ni siquiera se tiene el reglamento básico conocido generalmente como "Reglamento de Policía y Buen Gobierno" y su desarrollo administrativo se basa en copias de ese ú otros reglamentos de otros municipios que no han pasado el proceso legislativo municipal para tener vigencia, es decir, se basan en reglamentos que ni siquiera tienen vigencia.

Es evidente que quisiera proponer como requisito para ser reelecto un número alto de iniciativas por legislador o munícipe; sin embargo, los números antes mencionados que nos dan un promedio de iniciativas de ley de los legislatura federal de Cámara de Diputados más productiva un máximo de casi dos iniciativas por diputado federal, lo que nos lleva a tomar el caso con prudencia y antes que señalar un número alto e incluso, un número tolerante, creemos que lo correcto es

partir de un poco más de lo que ya se ha demostrado que se puede hacer, esto es, 2 iniciativas por senador o munícipe y no desbocarse exigiendo lo inalcanzable que incluso, en la óptica de un cumplimiento utópico, pudieran obstaculizar el trabajo de comisiones por un exceso de iniciativas ya fuera de materias diversas o materias parecidas.

En razón de ello, es por lo cual se propone como requisito para ser reelecto tanto en el ámbito federal como en el estatal o municipal, el haber presentado en la legislatura federal, estatal o administración municipal que termina, en forma personal, un mínimo de 3 iniciativas de ley o de reglamento.

UNDÉCIMO.- Así, de pretender la reelección inmediata, además de acreditar el haber presentado, en lo individual, las iniciativas señaladas y haber acudido al mínimo de sesiones propuestas, ésta estaría sujeta a dos periodos posteriores para diputados locales, federales y munícipes y para senadores, solo un periodo posterior, debiendo transcurrir, cuando menos, un periodo legislativo para diputados, dos para senadores y una administración municipal de pretender reelegirse en el mismo de legislador o munícipe.

DUDODÉCIMO.- Ello traería como consecuencia que quien pretendiera la reelección estaría sujeto, además de pasar por la prueba ciudadana del voto positivo o negativo que le señalaría que actuó bien o mal en el periodo anterior contendiendo tanto para obtener la candidatura de su partido como en la elección constitucional, se le daría oportunidad a personas con otro tipo de ideas a contender con quien ya ha ejercido el cargo que se pretende, evitando la continuidad ilimitada de periodos de reelección y dando oportunidad a que nuevas ideas transiten en el Congreso de la Unión.

DÉCIMO TÉRCERO.- Así mismo, en los artículos transitorios se propone señalar como requisito que los diputados federales o senadores en ejercicio, esto es, los diputados o senadores de la actual legislatura que pretendieran la reelección para el periodo 2009-2012 los primeros y 2012-2018 los segundos, deberán cumplir

para ello con los requisitos de mínimo de iniciativas presentadas en lo individual y mínimo de asistencia tanto a sesiones de las Comisiones Parlamentarias a que estuviera asignado como su asistencia a las sesiones del Pleno.

Lo anterior, también sería señalado como requisito en los transitorios de esta propuesta de decreto para los diputados locales y munícipes actualmente en ejercicio que pretendieran la reelección una vez transcurrida una legislatura o una administración municipal, en la inteligencia que los actuales Presidentes Municipales que pretendieran la reelección en el mismo cargo una vez transcurrida esa administración municipal que actualmente todavía exige la Constitución Federal, deberán cumplir con el requisito de acreditar que ninguna de las cuentas públicas de su administración municipal fue rechazada por el Congreso del Estado de su residencia.

Lo anterior no afectaría la garantía de irretroactividad reconocida por el artículo 14 de la Constitución Federal habida cuenta que, de ser aprobada por esta LIX Legislatura (tanto Cámara de origen como colegisladora) y puesta en vigor antes del inicio del periodo de elecciones para el primer domingo de julio del 2006, la vigencia entraría antes de que los actuales legisladores terminemos con nuestro cargo y por consecuencia, la vigencia tendría efectos ya en los actuales legisladores sin afectar, por consecuencia, la garantía de irretroactividad, además de que, por salud política, es necesario aplicar el principio que dice que "*el juez empieza por su casa*", de tal forma que si esta legislatura requiere a las próximas de requisitos para reelegirse, sano es que nosotros también hagamos un auto requerimiento encaminado a dejar en claro que lo que proponemos, nosotros estamos tanto en condiciones como sujetos a su cumplimiento, además que de no ser requisito para cualquiera de los actuales legisladores o munícipes, sería tanto como actuar con ventaja con los aspirantes a legisladores o munícipes a futuro, pues lo que a ellos se les exige, a nosotros mismos no nos los estamos exigiendo.

DÉCIMO CUARTO.- En el mismo orden de ideas, se propone adecuar tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos en su artículo 11 y adicionar los

artículos 48 y 110 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin que, en caso de ser aprobada esta iniciativa de decreto, se actualicen estas leyes secundarias a las reformas constitucionales propuestas, en la inteligencia que las legislaturas locales contarían con un tiempo determinado para adecuar sus Constituciones locales y leyes secundarias para logar el mismo fin que se propone con la adecuación de los numerales antes señalados..

DÉCIMO QUINTO.- Finalmente, en los artículos transitorios se hace el señalamiento encaminado a que los diputados federales y senadores actualmente en ejercicio que pretendan la reelección para el periodo 2009-2012 o posteriores los primeros y 2012-2018 o posteriores los segundos, deberán cumplir para ello con el requisito de mínimo de iniciativas de ley o decreto y mínimo de asistencia mencionados en el cuerpo de este decreto.

De igual forma, en el segundo artículo transitorio se hace el señalamiento expreso de que los diputados locales y munícipes, síndicos o secretarios de Ayuntamiento en ejercicio que pretendan la reelección una vez transcurrida una legislatura o administración municipal, también deberán cumplir con el mínimo de iniciativas de ley o de reglamento municipal y de asistencia al Pleno del órgano legislativo o Cabildo dónde se pretenden reelegir, con el señalamiento expreso de que, además, los Presidentes Municipales actualmente en ejercicio que pretendan la reelección como tal, como regidor, síndico o secretario, según las leyes estatales, una vez transcurrida una administración municipal, deberán cumplir con el requisito de acreditar que ninguna de las cuentas públicas de su administración que fue revisada por la autoridad competente, fue rechazada por el Congreso del Estado de su residencia.

Para tal efecto, en el tercer artículo transitorio se hace la indicación expresa de que se abrogan todas las disposiciones federales o estatales que se opongan o sean omisos y se contrapongan a esta iniciativa una vez que, de ser aprobada, sea puesta en vigencia para lo cual, las administraciones municipales, las legislaturas federal, de los Estados y del Distrito Federal contarán con un año a

partir de la puesta en vigor este Decreto para modificar las Constituciones locales, el Estatuto de Gobierno, leyes federales o estatales secundarias, así como reglamentos municipales omisos u opuestos a este Decreto.

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 REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 51, 55, 56, 58, 59, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A FIN QUE SE PERMITA LA REELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES Y FEDERALES, SENADORES Y MUNÍCIPES, ASÍ COMO LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 11 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y ADICIÓN A LOS ARTÍCULO 48 Y 110 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN QUE SE ADECUEN AMBAS NORMAS A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PROPUESTAS.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de Representantes de la Nación electos cada tres años con derecho a reelección a quien cumpla con los requisitos que tanto esta Constitución como las leyes secundarias señalen. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 55.- .....

I a la VII.- .....

VIII.- Quienes pretendan ser reelectos en el siguiente período legislativo, deberán acreditar haber presentado, en lo individual un mínimo de tres iniciativas de ley y haber asistido a un mínimo del ochenta por ciento de sesiones de las Comisiones Parlamentarias a que estuviere asignado y el mismo porcentaje de asistencias a las sesiones del Pleno de la Cámara en la cual pretende reelegirse.

Artículo 56.- .....

.....

La Cámara de Senadores se renovará cada seis años con derecho a reelección a quien cumpla con los requisitos que tanto esta Constitución como las leyes secundarias señalen.

Artículo 58.- Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos el día de la elección y, para quienes pretendan reelegirse, el haber presentado en lo individual, un mínimo de tres iniciativas por cada una de las legislaturas donde ejerza sus funciones, además de acreditar su asistencia a un mínimo del ochenta por ciento de sesiones de las Comisiones Parlamentarias a que estuviere asignado y el mismo porcentaje de asistencias a las sesiones del Pleno de la Cámara en la cual pretende reelegirse.

Artículo 59.- Los diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el período inmediato e inmediato siguiente y posteriormente, solo podrán ser reelectos para el mismo cargo una vez que hayan transcurrido, cuando menos, una legislatura.

Los senadores al Congreso de la Unión podrán ser reelectos solo para el período inmediato y posteriormente, solo podrán ser reelectos para el mismo cargo una vez que hayan transcurrido, cuando menos, dos legislaturas.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

A los diputados y senadores suplentes que hubieren estado en ejercicio, se les tomará en consideración como primer término para efectos de reelección, ese periodo de ejercicio.

Artículo 115.- .....

I.- .....

Los presidentes municipales, regidores, síndicos y secretarios de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, podrán ser reelectos para el periodo inmediato e inmediato siguiente y posteriormente, solo podrán ser reelectos para el mismo cargo una vez que hayan transcurrido completamente, cuando menos, la administración municipal siguiente.

Quien pretenda la reelección de presidente municipal, además de los requisitos que las leyes estatales exijan, deberá acreditar que no le ha sido rechazada ninguna de las cuentas públicas que el Congreso Local ha revisado a su administración; además, para estos mismos funcionarios y para los regidores, síndicos o secretarios de Ayuntamiento en caso que éstos últimos sean de elección popular y que pretendan la reelección a cualquiera de éstos cargos, deberá acreditar el haber presentado, en lo individual, un mínimo de tres iniciativas de reglamentos municipales o modificaciones a éstos, así como un mínimo del ochenta por ciento de sesiones de las Comisiones Municipales a que estuviere asignado y el mismo porcentaje de asistencias a las sesiones del Pleno del Cabildo en el cual pretenda reelegirse.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de presidentes municipales, regidores, síndicos o secretarios de Ayuntamiento, podrán ser reelectos en las

mismas condiciones señaladas en el párrafo que antecede tomándose en cuenta como primer periodo la época en que se desempeñaron ya sea por elección popular o por elección indirecta, nombramiento o designación de cualquiera otra autoridad con facultades para ello.

Cualquiera de los funcionarios municipales antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios en los términos señalados en los dos párrafos que anteceden.

A los funcionarios municipales suplentes que hubieren estado en ejercicio, se les tomará en consideración como primer término para efectos de reelección, ese periodo de ejercicio.

II.- al VIII.- .....

Artículo 116.- ....

.....

I.- .....

II.- .....

Los diputados de las legislaturas de los Estados de la Federación y de la Asamblea del Distrito Federal podrán ser reelectos para el periodo inmediato e inmediato siguiente y posteriormente, solo podrán ser reelectos para el mismo cargo una vez que hayan transcurrido, cuando menos, una legislatura y acrediten haber presentado, en lo individual, un mínimo de tres iniciativas de ley y haber asistido a un mínimo del ochenta por ciento de sesiones de las Comisiones Parlamentarias a que estuviere asignado y el mismo porcentaje de asistencias a las sesiones del Órgano Legislativo de la Cámara en la cual pretende reelegirse.

Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

A los diputados suplentes que hubieren estado en ejercicio, se les tomará en consideración como primer término para efectos de reelección, ese periodo de ejercicio.

.....

III a la VII.- .....

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma el artículo 11 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 doscientos diputados que serán electos según el principio de representación mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

2.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes, serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional.

3.- .....

4.- .....

ARTÍCULO TERCERO.- Se adiciona el párrafo cuarto del artículo 48 y párrafo primero del artículo 110, ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 48.

1 al 3. .....

4. El Secretario General de la Cámara tiene las atribuciones siguientes.

a) al f) .....

d) Emitir, a petición de parte legalmente interesada, las constancias relativas al porcentaje de asistencias a las Comisiones Parlamentarias a las que se le asignó y del Pleno y la presentación de la totalidad de iniciativas de ley o de decreto de los diputados que así se lo soliciten para efectos de documentación necesaria para la tramitación de reelección del diputado promovente.

Artículo 110.

1. La Secretaría General de Servicios Administrativos tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

a) al c) ...

d) Emitir, a petición de parte legalmente interesada, las constancias relativas al porcentaje de asistencias a las Comisiones Parlamentarias a las que se le asignó y del Pleno y la presentación de la totalidad de iniciativas de ley o de decreto de los senadores que así se lo soliciten para efectos de documentación necesaria para la tramitación de reelección del senador promovente.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto, una vez que haya sido publicado en el "Diario Oficial de la Federación" entrará en vigor en lo que corresponde a las elecciones a diputados y senadores al Congreso de la Unión, a partir de las elecciones de julio de 2006 y en materia estatal y municipal, una vez que haya transcurrido la legislatura estatal o la administración municipal en funciones a la puesta en vigor de este Decreto.

SEGUNDO.- Los diputados federales y senadores actualmente en ejercicio que pretendan la reelección para el periodo 2009-2012 o posteriores los primeros y 2012-2018 o posteriores los segundos, deberán cumplir para ello con el requisito de mínimo de iniciativas de ley o decreto y mínimo de asistencia mencionados en el cuerpo de este decreto. Igualmente, los diputados locales y munícipes, síndicos o secretarios de Ayuntamiento en ejercicio que pretendan la reelección una vez transcurrida una legislatura o administración municipal, también deberán cumplir con el mínimo de iniciativas de ley o de reglamento municipal y de asistencia tanto en Comisiones como en el Pleno del órgano legislativo o Cabildo dónde se pretenden reelegir. Además, los Presidentes Municipales actualmente en ejercicio que pretendan la reelección como tal, como regidor, síndico o secretario, según señalen las leyes estatales y una vez transcurrida una administración municipal, deberán cumplir con el requisito de acreditar que ninguna de las cuentas públicas de su administración que fue revisada por la autoridad competente, fue rechazada por el Congreso del Estado de su residencia.

TERCERO.- Se abrogan todas las disposiciones federales o estatales que se opongan o sean omisos y se contrapongan al presente Decreto y para tal efecto, las administraciones municipales, las legislaturas federal, de los Estados y del Distrito Federal contarán con un año a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación y puesta en vigor este Decreto para modificar las Constituciones locales, el Estatuto de Gobierno, leyes federales o estatales secundarias, así como reglamentos municipales omisos u opuestos a este Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 11 de noviembre de 2004.

Diputado Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1632, martes 23 de noviembre de 2004

QUE ADICIONA UN PARRAFO TERCERO A LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENVIADA POR EL CONGRESO DE JALISCO

Guadalajara, Jalisco, a 9 de noviembre de 2004.

H. Congreso de la Unión
México, DF

Con el gusto de saludarlos, me permito informarles que esta soberanía estatal, en sesión de fecha 9 de noviembre del año en curso, aprobó acuerdo legislativo 618/04, del cual le adjunto copia certificada, en el que el H. Congreso del estado de Jalisco se manifiesta a favor de la iniciativa del Ejecutivo federal mediante la cual se propone reformar el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que ya fue aprobada por el Senado de la República.

Comunico lo anterior por instrucciones de la Directiva del Congreso del estado, en vía de notificación personal y para los efectos legales a que dé lugar.

Sin otro particular, propicia hago la ocasión para reiterarle las seguridades de mi consideración y respeto.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Mtro. Gabriel Gallo Álvarez (rúbrica)
Secretario General del Congreso del Estado

CC. Diputados Secretarios

El suscrito, diputado Pedro Ruiz Higuera, integrante de la LVII Legislatura del estado de Jalisco, propone que el H. Congreso del estado se pronuncie por apoyar la iniciativa del Presidente de la República de reforma constitucional, para que las autoridades locales investiguen y sancionen los delitos de narcomenudeo, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

El presidente Vicente Fox envió al Congreso de la Unión dos iniciativas de reformas en materia penal y de salud que dotarían de facultades a estados y municipios para que investiguen y sancionen delitos como el llamado "narcomenudeo".

Las reformas fueron recibidas durante la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el siete de enero del presente año y fueron turnadas a comisiones del Senado para su análisis.

En ellas se reconoce un aumento en el comercio al menudeo de drogas en México, por lo que para su combate destaca la necesidad de una mayor participación de la Federación, estados y municipios.

En caso de ser aprobadas, se reformaría el párrafo XXI del artículo 73 de la Constitución, así como se adicionarían y derogarían disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, a fin de incrementar las penas para quienes incurran en delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo.

Las iniciativas proponen facultar a las autoridades del fuero común "para conocer y resolver sobre delitos federales que se establezcan en ordenamientos legales cuyo objeto sea la regulación de materias en que participen la Federación y las entidades de manera concurrente".

El Ejecutivo sugiere que en delitos determinados, como el llamado "narcomenudeo", las entidades federativas estén facultadas para investigarlos y perseguirlos ante los tribunales federales o del fuero común, así como imponer las penas y sanciones que correspondan a los delincuentes.

Se propone también la aplicación de 4 a 16 años de prisión, así como de 200 a 800 días de multa, contra quien comercie o suministre narcóticos, que por la cantidad y presentación o forma de embalaje se determine que es para su distribución en dosis individuales.

Igualmente, a quien posea sin autorización narcóticos que por la cantidad y presentación se determine que no están destinados para su estricto e inmediato consumo personal, sino para su venta en dosis individuales.

En los considerandos de la iniciativa, el primer mandatario reconoce que en tiempos recientes México ha comenzado a enfrentar un problema de venta y consumo indiscriminado de drogas prohibidas, y ya no sólo de producción y traslado hacia Estados Unidos.

Lo anterior, destaca, constituye la más grave amenaza de las nuevas generaciones, como sociedad y como nación, por lo que "no podemos permitir que las organizaciones criminales se apoderen del destino de nuestra sociedad".

El Presidente en su iniciativa señala que el comercio de drogas prohibidas sigue en ascenso y, para que el Estado combata este flagelo social, considera necesario realizar una reforma legal que permita a las entidades federativas atender una parte del problema.

Es decir, indicó, cada uno de los estados asumiría de mejor manera un aspecto que se considera medular para erradicar la posesión, distribución y consumo de narcóticos en dosis individualizadas, que es el rubro específico de lo que se conoce como "narcomenudeo".

Sostiene también que el fenómeno de las drogas prohibidas en México constituye un problema de seguridad pública, porque pone en peligro la salud de las personas, la integración de las familias y la armonía social, toda vez que propicia la delincuencia organizada y corrompe las estructuras de gobierno, fenómeno que vivimos en Jalisco y particularmente en la zona metropolitana.

En este contexto, el Ejecutivo federal subraya que los nuevos retos de la sociedad mexicana en la búsqueda de resolver la creciente ola delictiva, tanto del fuero federal como del común, obligan a integrar un bloque que incluya la suma de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y la participación ciudadana.

El Senado de la República, en sesión del día cuatro de agosto del presente año, aprobó la reforma constitucional del artículo 73, para dar competencia a las autoridades locales en persecución de este tipo de delitos federales, por lo cual es necesario que también sea aprobada en la Cámara de Diputados.

Por todo lo expuesto, propongo que el Poder Legislativo de Jalisco apruebe un acuerdo legislativo para manifestar el apoyo del Congreso del estado de Jalisco a la iniciativa presidencial de reforma en materia de persecución de delitos federales por autoridades locales y, en particular, el combate del narcomenudeo.

Acuerdo Legislativo

Primero. El honorable Congreso del estado de Jalisco se manifiesta a favor de la iniciativa del Ejecutivo federal mediante la cual se propone reformar el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que ya fue aprobada por el Senado de la República, para quedar como sigue:

Artículo Único. **Se adiciona un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

Artículo 73. ...

> **I. a XX. ...**
>
> **...**
>
> **En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.**
>
> **XXII. a XXX.** ..."

Transitorio

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

Segundo. Remítase copia certificada del presente acuerdo a la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Sala de Sesiones del Congreso del Estado de Jalisco.- Guadalajara, Jalisco, a 4 de noviembre de 2004.

Dip. Pedro Ruiz Higuera (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1632-I, martes 23 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA EL ARTICULO 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS HELIODORO CARLOS DÍAZ ESCÁRRAGA Y ALEJANDRO ISMAEL MURAT HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, Heliodoro Carlos Díaz Escárraga y Alejandro Murat Hinojosa, diputados del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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 de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra dos tipos de privilegio para los legisladores.

El primero refiere a lo que se conoce como la libertad de discurso, irresponsabilidad o inviolabilidad de opinión, en virtud de la cual no pueden ser procesados, detenidos o reconvenidos por lo que digan o escriban en el ejercicio de su cargo.

Al segundo privilegio, la doctrina y la jurisprudencia le han llamado fuero constitucional, declaración de procedencia o inmunidad parlamentaria, y consiste en una protección que exime a diputados y senadores de ser detenidos o procesados por haber cometido delitos, antes o durante el ejercicio de su cargo.

Esta protección únicamente cesa cuando la cámara de diputados, constituida en jurado de procedencia, autoriza que el legislador sea sometido a proceso penal ("declaración de procedencia").

El Poder Judicial de la Federación ha establecido; antes y después de 1982, en que se reformara integralmente el título cuarto de la constitución; que el fuero constitucional es una prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, a virtud de la cual, quienes la disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el acusado.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y algunos Tribunales Colegiados de Circuito, han sostenido que la licencia concedida a un diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la Cámara a la que pertenecía; y que mientras no exista declaración, es indudable que dicho diputado no ha sido desaforado legalmente y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privado de su libertad, por la comisión de hechos delictuosos que se le imputen.

En ese orden de ideas, el Poder Judicial de la Federación insiste en que la licencia concedida a un diputado para separase de su puesto, no implica privación de su fuero; en que el fuero no es renunciable; y en que sería absurdo pretender que el permiso o licencia deroga o suple una prevención constitucional expresa.

Estos argumentos, expresados en diversas tesis jurisprudenciales, han sido criticados por algunos especialistas y han formado parte de los debates en torno a la reciente declaración de procedencia contra el ex diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, René Juvenal Bejarano Martínez.

Las principales tesis, de quienes consideran que el goce de licencia lleva implícita la pérdida o suspensión del fuero constitucional, son:

a) que el fuero se otorga al cargo y no a la persona del legislador, por lo que al dejar de desempeñar la función esta persona, por licencia o permiso, cesa su privilegio,

b) que al concederse licencia a un legislador, se llama a su suplente, quien asume al rendir la protesta respectiva, el carácter de diputado o senador, revistiendo tal acto a esa persona de la inmunidad referida, y, por consiguiente, no podrían tener fuero simultáneamente dos personas que tienen conferido el mismo cargo,

c) que el artículo 112 constitucional precisa que "no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 *(entre los que se encuentran diputados y senadores al Congreso de la Unión y diputados a la Asamblea del Distrito Federal)* cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo"; redacción que robustece el hecho de que cuando el legislador goza de licencia; esto es, cuando está separado de su cargo; no es inmune.

Respecto a este último argumento cabe aclarar que la hipótesis que contempla el artículo 112, transcrito, consiste en que no se requerirá declaración de procedencia cuando el servidor público cometa un delito **estando separado del cargo,** (por cualquier causa, incluida la licencia, y durante ese tiempo); y no como se ha pretendido interpretar, indebida y extensivamente: que no se requerirá declaración de procedencia, tampoco, cuando el servidor público cometa el delito **antes de obtener la licencia** o de desempeñar el cargo revestido de inmunidad, casos estos en los que **sí se requiere** de la declaración de procedencia; como ha ocurrido en el caso de René Juvenal Bejarano Martínez, a quien se acusó por delitos cometidos no solo antes de que pidiera y obtuviera licencia sino, incluso, de que fuera diputado a la Asamblea del Distrito Federal; es decir, por delitos cometidos antes de que asumiera el cargo investido de fuero constitucional, y del cual lógica y legalmente no estaba separado, porque no puede separarse o interrumpirse lo que no existe o no se tiene.

En el juicio contra el ex diputado Bejarano Martínez; tanto la Sección Instructora, al dictaminar, como el Pleno de esta Cámara, al declarar la procedencia del desafuero; se entiende, consideraron - por seguridad jurídica y ante la contradicción de argumentos a favor y en contra de que los legisladores con licencia hubieren o no perdido la inmunidad parlamentaria -que lo más

conveniente para evitar la impunidad del inculpado, para hacer valer formalmente el estado de derecho, y para prevenir una eventual impugnación, era coincidir con el criterio sostenido por el Poder Judicial de la Federación, resolviendo que aún cuando aquel estaba bajo licencia, gozaba de fuero constitucional o inmunidad parlamentaria.

Esta polémica, que no han logrado resolver los legisladores y los tratadistas del derecho constitucional, administrativo y penal, sólo podrá superarse mediante la reforma del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; bien para respaldar los argumentos del Poder Judicial de la Federación, o bien para seguir a quienes sostienen la tesis de que la licencia implica la pérdida de la inmunidad parlamentaria del diputado o senador que la solicita y obtiene.

Partiendo del reconocimiento de que el fuero constitucional, como textualmente lo denomina el artículo 61 de la Constitución, tiene como finalidad proteger el funcionamiento normal de los tres poderes constitucionales y del Instituto Federal Electoral -y de manera específica el del Congreso de la Unión y el de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal- y que, por tanto, no protege a las personas físicas, por sí, sino a las instituciones; para resolver el dilema habría que analizar en que medida afectaría al Congreso General (compuesto por 628 personas) o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (integrada por 66 diputados), el que esporádicamente, como ha ocurrido al menos en los últimos sesenta años, alguno de sus miembros, que hubiere obtenido licencia para separase de su cargo, sea acusado de la comisión de delito o delitos.

Todo parece indicar, tanto en el terreno teórico como en el práctico, que no ocurriría nada grave; que omitir someter -bajo un nuevo marco constitucional- a declaración de procedencia a un diputado o senador que disfrute de licencia, no vulneraría u obstruiría la función legislativa. Es decir, la permanencia y la funcionalidad de las Cámaras no sería perjudicada por la circunstancia de que sin necesidad de declaración de procedencia, alguno o algunos de sus integrantes

fueran procesados o detenidos, siempre y cuando previamente hubieren solicitado y obtenido una licencia o permiso para dejar, así sea temporalmente, de desempeñar sus actividades parlamentarias.

Y aunque tampoco pudieran existir elementos irrebatibles de juicio para precisar una afectación al funcionamiento del Congreso o de la Asamblea Legislativa con la situación inversa, o sea con la de que el legislador con licencia, en lo futuro, deba de continuar siendo sometido al juicio de procedencia, por el escaso número de casos de tal naturaleza -lo que haría del asunto una discusión bizantina- siempre será mejor la otra opción, puesto que con ella se daría oportunidad al implicado, al solicitar licencia, de someterse tácitamente a la jurisdicción de los tribunales, evitando de esta manera el procedimiento de declaración de procedencia, y, consecuentemente, el escándalo mediático-político que le denigra personalmente; que impacta injusta y desfavorablemente en su partido y en su grupo parlamentario; y que pone innecesariamente en entredicho a la clase política del país, en su conjunto.

En el bien de la política -que debemos dignificar y desarrollar- y del impacto que esta actividad humana tiene en la sociedad, se contextualiza esta propuesta, y es lo que la distingue de otros planteamientos que respecto al tema se han formulado con anterioridad.

Dar una salida digna al legislador que; sin prejuzgar sobre su culpabilidad o responsabilidad; enfrenta el conflicto personal e institucional que supone una acusación penal, a través de la solicitud y obtención de licencia, es ética y políticamente lo más aconsejable, lo más conveniente y lo más decoroso; además de que, como hemos dicho, en nada vulneraría la integridad y funcionalidad del poder público al que pertenece, el que, por el contrario, se vería beneficiado en su imagen con la reforma que se propone.

En todo caso, si el legislador que se encuentre en esa hipótesis (acusado de la comisión de uno o varios delitos) no desea pedir licencia, será porque estima que

su defensa ante la Cámara de Diputados logrará una declaración de no ha lugar a proceder, o porque, a pesar de todo, prefiere enfrentar las consecuencias de la declaración de procedencia y de su eventual desafuero forzado.

En virtud de lo anterior, y con apoyo además en el artículo 135 de la Constitución federal, formulamos la siguiente iniciativa:

Artículo Único.- Se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 112.- no se requerirá de declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, **o que, tratándose de diputados o senadores al Congreso de la Unión o de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, siendo acusados de haberlo cometido en cualquier otro tiempo, obtengan licencia para separarse de sus funciones.**

...

Transitorios

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

Artículo Segundo.- Los servidores públicos contra los que se tramite actualmente procedimiento de declaración de procedencia y que se encuentren gozando de licencia para estar separados de su cargo podrán acogerse al presente decreto, mediante solicitud dirigida a la Sección Instructora o a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

Palacio Legislativo, a 11 de noviembre de 2004.

Dip. Heliodoro Carlos Díaz Escárraga (rúbrica)

Dip. Alejandro Murat Hinojosa (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1632-I, martes 23 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA EL ARTICULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ALBERTO AGUILAR IÑÁRRITU, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Iniciativa

Con proyecto de decreto que reforma el artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de los suscritos integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución federal y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta H. Asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

Las islas son tema que atañe tanto al Derecho Constitucional como al Derecho Internacional. Al primero, por tratarse de partes integrantes del territorio nacional, y al segundo, porque ha sido el Derecho de Gentes el que determinó tanto el régimen jurídico de las aguas que rodean a las islas, como el correspondiente a las plataformas insulares.

En efecto, todas las Constituciones que han tenido vigencia en México, desde la Constitución de 1824 hasta la vigente de 1917, han contemplado las islas como partes integrantes del territorio nacional.

Por otra parte, ha sido a través del Derecho Internacional que primeramente se estableció que cada isla contaría con su propio mar territorial, zona contigua y plataforma insular, como se señaló en la Convención sobre esas materias

aprobadas en Ginebra en 1958 y, posteriormente, en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se aceptaría que, además de los espacios antes señalados, cada isla goza de una zona económica exclusiva, todo lo cual se incluiría en la Convención de 1982, que fue el fruto de largos años de trabajo de aquella conferencia. Estas normas internacionales, a su vez, fueron incorporadas a nuestra Ley Federal del Mar.

Precisamente la amplitud del espacio marítimo que queda comprendido en la zona económica exclusiva de México, de alrededor de 3 millones de kilómetros cuadrados, se hace posible no sólo por su extenso litoral, sino por la favorable ubicación de algunas de sus islas, tanto en el Golfo de México como en el Pacífico. El Arrecife Alacrán e Isla Arenas en el Golfo de México y las Revillagigedo y Guadalupe en el Pacífico, son responsables de unos 800 mil kilómetros cuadrados del total mencionado de zona económica dentro de la cual ejercemos derechos de soberanía para fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no renovables. Y entre estos últimos debemos destacar la riqueza petrolera conocida -la que aún falta por descubrirse- especialmente en el Golfo de México.

Resulta, pues, indiscutible que para efectos de definición de límites marítimos, la ubicación favorable de algunas islas de México nos ha permitido aprovechar debidamente las normas del nuevo Derecho del Mar y la trascendencia económica que ello ha traído aparejada habrá de irse acentuando aún más en los años futuros.

Sin embargo, si se hace un examen de nuestras islas, tendríamos que llegar a la conclusión de que, salvo muy limitadas excepciones, ellas se encuentran tan desoladas como en el momento en que fueron descubiertas. Es más, un inventario preciso de las islas de México y su ubicación exacta, es tarea que aún está pendiente, pues si uno revisa los catálogos elaborados por diversas dependencias en los últimos años, vemos que no hay concordancia alguna entre ellos.

No obstante lo anterior, conviene hacer referencia a una publicación reciente. En efecto, en el Diario Oficial de la Federación del 17 de abril de 2001, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales dio a conocer el Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna en Islas del Golfo de California. Pues bien, en dicho documento se señala de manera expresa lo siguiente: "En el Golfo de California existen alrededor de 900 islas, reconocidas mundialmente por su belleza, riqueza biológica y productividad de las aguas que las rodean." Unos renglones más abajo señala que el Área Natural Protegida incluye 898 islas, a lo que se agrega que éstas representan aproximadamente el 50% del territorio insular de México, lo que nos permite concluir que, nuestro país cuenta con un total de alrededor de 1800 islas. Y pese al enorme recurso que significa nuestro territorio insular, para nadie es un secreto que la enorme mayoría de nuestras islas se encuentran en un estado de abandono.

Es obvio que entre todas las islas de nuestro país, con variedad de superficies, de climas y de vegetación, hay muchas que se podrían incorporar al desarrollo nacional, o sea que algunas bien pueden aprovecharse con fines turísticos, otras para viviendas de uso vacacional y aún otras en la explotación de recursos naturales.

Parecería ya inaplazable iniciar un esfuerzo decidido que nos lleve al aprovechamiento adecuado de nuestras islas y que éstas sean algo más que meros puntos de referencia en las cartas náuticas del país.

Aunque quizás podrían señalarse varios factores que hayan entorpecido hasta ahora la propia utilización de las islas de México, una causa toral, sin lugar a dudas, ha sido su sometimiento, salvo escasas excepciones, a un régimen centralizado que priva a las entidades costeras de una debida participación en el manejo del territorio insular.

Y es que nuestro código fundamental, en su artículo 48, señala que las islas dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de

aquéllas sobre las cuales hubiesen ejercido jurisdicción los estados desde antes de 1917.

Dadas las características que por la época tenían todas las entidades costeras, como escasa población y exiguo desarrollo económico, a lo que deben agregarse rudimentarios medios de transporte y deficientes vías de comunicación, era lógico que aquéllas concentraran su atención en los asuntos de tierra firme y se desentendieran de las islas adyacentes a sus costas. Su limitada capacidad administrativa, por otra parte, sin duda también se convertía en obstáculo para ello. De ahí que propiamente sólo una entidad, Campeche, satisficiera el requisito de jurisdicción sobre territorio insular establecido en el artículo 48 de la Carta Magna, dado que la Isla del Carmen formó parte del territorio de la entidad desde que aquél se erigió en estado a mediados del siglo diecinueve, por lo que su jurisdicción sobre dicha isla no puede ponerse en tela de duda.

Los estados, pues, prácticamente se vieron privados de toda jurisdicción en el territorio insular y casi todas las excepciones que se advierten en algunas leyes estatales contravienen la disposición Constitucional.

Los tiempos actuales sugieren la conveniencia de plantear una reforma jurídica que permita la debida participación a las entidades costeras en el gobierno de las islas y se pueda modificar un régimen que actualmente las concentra, casi por completo, en el Gobierno de la Federación.

Ahora los estados de la República presentan un panorama contrastante al de hace 87 años y los que cuentan con litoral bien pueden tener bajo su jurisdicción las islas que se encuentren hasta determinada distancia de la costa -que sugerimos sea 12 millas náuticas, o sea la extensión del mar territorial- independientemente de que la hubieran ejercido desde antes de 1917, como lo exige la disposición relativa de nuestro código fundamental.

Por consiguiente, todas las islas que se encuentren, total o parcialmente, a una distancia de 12 millas náuticas de la costa, quedarían bajo jurisdicción de los estados cuyas costas se encuentren más próximas.

Por lo que respecta a las demás islas, es decir, las que por razón de la distancia no queden bajo jurisdicción estatal, seguirían sometidos al régimen actual, es decir, continuarían dependiendo del Gobierno Federal y seguirían siendo administradas por la Secretaría de Gobernación.

Una reforma al código fundamental en este aspecto, no sólo contribuiría a descentralizar la jurisdicción sobre las islas y darle la debida participación a los estados sobre el territorio insular adyacente a sus costas, sino también tendría como consecuencia legalizar algunas situaciones irregulares que actualmente se advierten en diversas leyes locales. Y es que muchas entidades incluyen a las islas en sus Constituciones locales u otras leyes, como parte del territorio del estado, en clara violación al artículo 48 Constitucional, dado que no ejercieron la jurisdicción que exige nuestro código fundamental.

Sin embargo, lo que sí comprueban las disposiciones citadas de los diferentes estados es que existe la plena convicción de que todas esas islas debían estar bajo jurisdicción estatal. Y nada sería más lógico que quedaran legalmente bajo la jurisdicción de las respectivas entidades las islas de referencia, así como otras que también se encuentran cerca de sus costas y, en obvia contravención al código fundamental, se señalan como parte del territorio estatal en disposiciones locales.

Con la reforma que se plantea, pues, no sólo se dotaría de recursos adicionales a los estados costeros, sino se daría legitimidad a una serie de situaciones de hecho que se han ido multiplicando al paso del tiempo.

Es claro que en el nuevo régimen que se sugiere para el territorio insular se incluirían disposiciones que garanticen que en su administración prive un espíritu

nacionalista acorde con los intereses del país y que se mantengan las medidas de conservación de aves migratorias y de otras especies que se han adoptado en algunas de ellas en años recientes.

Debe, pues, pensarse en un mejor aprovechamiento de nuestro territorio insular que beneficie a los habitantes de la región y que no riña con las medidas de conservación adoptadas.

Son muchas las necesidades que afronta el país que nos obligan a buscar medios adicionales que puedan estimular nuestro desarrollo.

El proceso de modernización en marcha en México, demanda pues vertientes de acción que coadyuven a la utilización integral y racional de nuestros recursos. En la medida en que se manifieste una creciente y lógica responsabilidad entre el gobierno Federal y los gobiernos estatales, podrá avanzarse hacia el logro de este propósito. Los territorios insulares de México ofrecen una oportunidad invaluable para profundizar el cambio estructural, en aras del interés nacional y del bienestar de la población.

Las islas mexicanas que, como ya señalábamos, debido a factores varios han permanecido en un olvido secular, deben ser recuperadas en plenitud al patrimonio nacional y al proceso de modernización que exige el México de hoy.

Por lo demás, esta medida contribuiría a forjar un nuevo federalismo, ya que al quedar bajo la jurisdicción de las entidades ribereñas las islas adyacentes a sus costas, el gobierno Federal cedería unos espacios reales de acción a los estados, lo que se traduciría en el fortalecimiento del pacto federal, en vigorizar el proceso de descentralización en marcha, en aprovechar un recurso que significaría la creación de muchas fuentes de trabajo, lo que significaría mayor bienestar para un gran número de mexicanos y, en general, en el fortalecimiento de la economía nacional.

Cabe agregar que en el Foro de Reflexión sobre el Derecho Insular, organizado por el diputado José Alberto Aguilar Iñárritu, que tuvo lugar en La Paz, Baja California Sur, el 26 de Agosto del presente año, la postura que aquí se recoge recibió el apoyo pleno de los asistentes a la reunión.

Por todo lo expuesto, sometemos a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente **Iniciativa de decreto que reforma el artículo 48 de la Constitución Politica de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo Único. Se reforma el artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"Artículo 48? y aquéllas que se encuentren frente a sus litorales hasta una distancia de 12 millas náuticas de la costa. En estos casos, los estados promoverán el adecuado aprovechamiento de las islas, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Ley".

Transitorio

"Único: Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados.- México, DF, a 23 de noviembre de 2004.

Diputados: Raúl Pompa Victoria (rúbrica), José Alberto Aguilar Iñárritu (rúbrica), Raúl José Mejía González (rúbrica), Francisco Cuauhtémoc Frías Castro (rúbrica), Antonio Francisco Astiazarán Gutiérrez (rúbrica), Rafael Galindo Jaime (rúbrica), Laura Elena Martínez Rivera (rúbrica), Eduardo Olmos Castro (rúbrica), Salvador Sánchez Vázquez (rúbrica), Esthela de Jesús Ponce Beltrán (rúbrica), Emilio Chuayffet Chemor (rúbrica), Wintilo Vega Murillo (rúbrica), Manlio Fabio Beltrones Rivera (rúbrica), Francisco Arroyo Vieyra (rúbrica) (rúbrica), Enrique Ariel Escalante Arceo (rúbrica), Carmen Guadalupe Fonz Sáenz (rúbrica), Rafael

Alejandro Moreno Cárdenas (rúbrica), Óscar Rodríguez Cabrera (rúbrica), Graciela Larios Rivas (rúbrica), Rogelio Humberto Rueda Sánchez (rúbrica), Roberto Aquiles Aguilar Hernández (rúbrica), Florencio Collazo Gómez (rúbrica), Mario Carlos Culebro Velasco (rúbrica), Sami David David (rúbrica), César Amín González Orantes (rúbrica), Juan Antonio Gordillo Reyes (rúbrica), Francisco Grajales Palacios (rúbrica), Belizario Iram Herrera Solís (rúbrica), Julián Nazar Morales (rúbrica), María Elena Orantes López (rúbrica), Sonia Rincón Chanona (rúbrica), Carlos Osvaldo Pano Becerra (rúbrica), Jorge Baldemar Utrilla Robles (rúbrica), Ángel Heladio Aguirre Rivero (rúbrica), Álvaro Burgos Barrera (rúbrica), Abel Echeverría Pineda (rúbrica), José Rubén Figueroa Smutny (rúbrica), Mario Moreno Arcos (rúbrica), Marcelo Tecolapa Tixteco (rúbrica), Lázaro Arias Martínez (rúbrica), Carlos Blackaller Ayala (rúbrica), Francisco Javier Bravo Carbajal (rúbrica), José Manuel Carrillo Rubio (rúbrica), Sergio Armando Chávez Dávalos (rúbrica), José García Ortiz (rúbrica), Enrique Guerrero Santana (rúbrica), Francisco Javier Guízar Macías (rúbrica), Leticia Gutiérrez Corona (rúbrica), David Hernández Pérez (rúbrica), J. Jesús Lomelí Rosas (rúbrica), Roberto Antonio Marrufo Torres (rúbrica), Gonzalo Moreno Arévalo (rúbrica), Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica), Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica), Evelia Sandoval Urbán (rúbrica), Miguel Amezcua Alejo, Francisco Mora Ciprés, Consuelo Muro Urista (rúbrica), Alejandro Saldaña Villaseñor (rúbrica), Martín Carrillo Guzmán (rúbrica), María Hilaria Domínguez Arvizu (rúbrica), Gerardo Montenegro Ibarra (rúbrica), Sofia Castro Ríos (rúbrica), Lino Celaya Luría (rúbrica), Elpidio Desiderio Concha Arellano (rúbrica), Heliodoro Carlos Díaz Escarraga (rúbrica), Jesús Ángel Díaz Ortega (rúbrica), Jorge Fernando Franco Vargas (rúbrica), Teofilo Manuel García Corpus (rúbrica), José Guzmán Santos (rúbrica), Eviel Pérez Magaña (rúbrica), Luis Antonio Ramírez Pineda (rúbrica), Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva (rúbrica), Gonzalo Ruiz Cerón (rúbrica), Jacobo Sánchez López (rúbrica), Paulo José Luis Tapia Palacios (rúbrica), Víctor Manuel Alcérreca Sánchez (rúbrica), Félix Arturo González Canto, Óscar Félix Ochoa (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Armando Leyson Castro (rúbrica), Esteban Valenzuela García (rúbrica), Bernardo Vega Carlos (rúbrica), Rosa Hilda Valenzuela Rodelo

(rúbrica), Julio César Córdova Martínez (rúbrica), José Lamberto Díaz Nieblas (rúbrica), Fermín Trujillo Fuentes (rúbrica), Guadalupe de Jesús Vizcarra Calderón (rúbrica), Ángel Augusto Buendía Tirado (rúbrica), Ady García López, Francisco Herrera León (rúbrica), Luis Felipe Madrigal Hernández (rúbrica), Eugenio Mier y Concha Campos (rúbrica), Rogelio Rodríguez Javier (rúbrica), Carlos Manuel Rovirosa Ramírez (rúbrica), Amalín Yabur Elías (rúbrica), José Manuel Abdala de la Fuente (rúbrica), Gonzalo Alemán Migliolo (rúbrica), Homero Díaz Rodríguez (rúbrica), Humberto Francisco Filizola Haces (rúbrica), Carlos Flores Rico (rúbrica), Erick Agustín Silva Santos, Cruz López Aguilar (rúbrica), Jesús Humberto Martínez de La Cruz (rúbrica), Sergio Arturo Posadas Lara, Óscar Martín Ramos Salinas (rúbrica), Ubaldo Aguilar Flores (rúbrica), Ernesto Alarcón Trujillo (rúbrica), Pablo Anaya Rivera (rúbrica), Juan Bustillos Montalvo (rúbrica), Concepción Olivia Castañeda Ortiz (rúbrica), Gonzalo Guízar Valladares (rúbrica), Gustavo Moreno Ramos, Pablo Pavón Vinales (rúbrica), Alfonso Sánchez Hernández (rúbrica), Marco Antonio Torres Hernández (rúbrica), Jorge Uscanga Escobar, Martín Remigio Vidaña Pérez (rúbrica), Mario Alberto Rafael Zepahua Valencia (rúbrica), Guillermo Zorrilla Fernández (rúbrica), Roger David Alcocer García (rúbrica), Ángel Paulino Canul Pacab (rúbrica), Ivonne Aracelly Ortega Pacheco (rúbrica), José Luis García Mercado (rúbrica), Víctor Félix Flores Morales (rúbrica), Rómulo Isael Salazar Macías (rúbrica), Alfredo Villegas Arreola (rúbrica).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1632-I, martes 23 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 62 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GONZALO MORENO ARÉVALO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Gonzalo Moreno Arévalo, con las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución General de la República; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a su consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa que reforma los artículos 62 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a la siguiente

Exposición de Motivos

Primero.- Tal cual lo he señalado en otras ocasiones Las finalidad principal del derecho positivo es precisamente su vigencia tanto objetiva como subjetivamente, primordialmente la positividad del derecho radica en la vigencia de la legislación en relación directa con un grupo determinado de personas, en un espacio de tiempo y lugar también determinados, lo cual nos llama como legisladores a actualizar nuestro marco legal a medida que las circunstancias de la convivencia humana nos lo demanda para mantener la sana y armoniosa relación entre individuos.

Segundo.- Que los criterios y principios jurídicos argumentados en las siguientes tesis de jurisprudencia se ven claramente rebasados en base a la positividad de la norma como se indica a continuación y de manera posterior la transcripción de las tesis siguientes para mayor abundamiento:

Tesis Seleccionada

Instancia: Pleno

Epoca: Quinta Epoca

Localización

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : III

Tesis:

Página: 500

Rubro

Fuero constitucional.

Texto

Comienza, para los representantes del pueblo, desde el día de su elección.

Precedentes

Queja en amparo penal. Arriaga J. Isaac. 17 de agosto de 1918. Unanimidad de 11 votos.

Tesis Seleccionada

Instancia: Primera Sala

Epoca: Quinta Epoca

Localización

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : LXXXVIII

Tesis:

Página: 325

Rubro

Fuero constitucional.

Texto

Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional. Esa prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, a virtud de la cual, quienes la disfrutan, tiene la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio Cuerpo o Cámara a la que pertenece el acusado y esa declaración debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros: La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la Asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo puedan ser calificados por la Cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la Asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad.- Este principio o corolario que se establece de una manera indubitable en el artículo 109 de la Constitución, implica que la licencia concedida a un Diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la Cámara a la que pertenecía, dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que dicho Diputado no ha sido desaforado legalmente y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privativo de su libertad, por la comisión de los hechos delictuosos que se le imputen.- Es necesario insistir en que la licencia concedida a un Diputado para separarse de su puesto, no implica privación de su fuero, o sea de la prerrogativa de nuestra Ley Constitucional le otorga en forma refleja del derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos legislativos, pues que siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no porque se les conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común, y tal beneficio, que descansa en el interés público, tiende a proteger al órgano colegiado para que sea inviolable, pero esto sólo puede lograrse protegiendo a cada uno de sus componentes de donde resulta que ese beneficio no viene a ser, sino el interés jurídicamente protegido, o sea un derecho reflejo y específico que corresponde a cada uno de los miembros de las Cámaras Legislativas fijado en el artículo 109 constitucional.- Sin embargo, no puede renunciar a ese derecho, porque el beneficio de la Ley no está establecido únicamente en favor del particular sino como miembro de una Cámara que es en realidad la que tiende a ser protegida

constitucionalmente con objeto de que su función de soberanía no se menoscabe; por eso es que nuestra Constitución únicamente faculta a ese órgano para que decida por mayoría absoluta de votos, si no uno de sus miembros puede ser enjuiciados por delitos del orden común y por la autoridad judicial competente. No obstante esto, es indispensable convenir en que esa prerrogativa establecida en favor de la Cámara, finca un interés en cada uno de sus miembros que debe ser jurídicamente protegido, pero esto no implica en forma alguna, que pueda renunciarse ese beneficio, porque los beneficios que establecen las leyes de orden público son irrenunciables, puesto que se establecen para satisfacer intereses sociales, ya que sólo pueden renunciarse los beneficios que la ley concede exclusivamente a los particulares, si no se afectan los derechos de tercero. Por estos conceptos el fuero no puede renunciarse, ya que únicamente puede privarse de él a virtud de una función de soberanía que realice la Cámara a la que pertenezca el miembro o individuo que es objeto de una decisión sobre este particular, pero éste, como tal y mientras no haya sido privado de ese beneficio, no puede ser sujeto a proceso, y en consecuencia, no puede ordenarse su aprehensión, pues al hacerlo, se viola el artículo 16 constitucional, toda vez que la jurisdicción represiva, bien sea del orden común o federal, no es competente para realizarlo, puesto que no se han satisfecho las condiciones de procedibilidad y punibilidad, a virtud del obstáculo que de una manera expresa señala el artículo 109 de nuestra Constitución Federal.- por otra parte, y para que se perciba la profunda diferencia entre una licencia concedida, aún cuando haya sido solicitada con el propósito de someterse a los órganos de Poder Judicial, y el desafuero constitucional, es pertinente advertir que por medio de la primera, no se pierde el carácter de representante popular y el interesado puede volver a sus funciones al terminar esa licencia, o cuando lo estime conveniente, dándola por concluida, en tanto que tratándose de desafuero, el representante popular queda desde luego separado del Cuerpo a que pertenece, sin que pueda volver a recuperar su cargo, aún cuando sea absuelto en el proceso judicial correspondiente: Además, en el caso de licencia, a parte del derecho de percibir sus dietas respectivas, el representante popular conserva su carácter de tal, con todas sus inmunidades, **de tal manera que si cometiere un delito del orden común o de naturaleza oficial, dentro del plazo de la licencia, no podrá ser enjuiciado,** sino con las formalidades previas que señala la constitución; en cambio con el desafuero, queda en calidad de simple ciudadano, y puede ser enjuiciado por las autoridades judiciales no sólo por el delito que originó el desafuero, sino por cualquiera otro delito posterior, sin requisito previo alguno. Por último, en su parte formal se diferencia la licencia y el desafuero, en que para conceder la primera, basta un quórum ordinario, y para decretar la segunda, es necesario el quórum que la Constitución General señala.

Precedentes

TOMO LXXXVIII, pág. 325.- Joffre Sacramento.- 8 de abril de 1945.- Cuatro votos.

Tesis Seleccionada

Instancia: Primera Sala

Epoca: Quinta Epoca

Localización

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : LXXXVII

Tesis:

Página: 1877

Rubro

Fuero constitucional.

Texto

El artículo 109 de la Constitución Federal, determina en lo conducente: "Si el delito (materia de la incriminación) fuere común, la Cámara de Diputados, origina un Gran Jurado, deloarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman, si ha, o no, lugar a proceder contra el acusado....En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, etc. "Como se advierte, el Constituyente rodeó a los miembros del Poder Legislativo de una inmunidad que conocida entre nosotros como fuero constitucional, sólo es en esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes la disfrutan, la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña, sin previa declaración del propio cuerpo, de que ha lugar a proceder contra el acusado, emitida por mayoría absoluta de votos de número total de sus miembros. La norma constitucional citada, se informa en una necesidad política: la de impedir que la asamblea sea privada de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos de la propia asamblea. Es decir, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un miembro funcionario de la Cámara, sin el consentimiento de la asamblea. Siendo el fuero, como anteriormente se dijo, una prerrogativa esencial para la subsistencia misma del cuerpo, en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran, resultan beneficiados, pero no porque se conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, se benefician por parte y como consecuencia del beneficio común. Es decir, de la protección directa del interés público de que el órgano colegiado sea inviolable, se benefician sus componentes durante el término

de su función, disfrutando de un derecho reflejo, o sea, de un específico y particular beneficio que con toda propiedad puede ser considerado como un interés jurídicamente protegido. **No siendo el fuero, por lo tanto, un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta, resulta claro que los miembros del Congreso no pueden renunciarlo, si no es rehusado formar parte del parlamento,** porque no se trata de un privilegio otorgado a su persona, sino de una prerrogativa parlamentaria, de orden público, y **tal particularidad priva de efectos jurídicos a cualquiera renuncia que alguno de los legisladores hiciera de su fuero,** para someterse a una jurisdicción extraña porque establecido para proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo en sus funciones, se proyecta tan sólo en sus componentes, invistiéndolos de la facultad de no comparecer ante otra jurisdicción, entre tanto el organismo de que forman parte, no declare, en los términos y con las formalidades que establece el artículo 109 de la Constitución Federal, que existiendo los actos delictuosos que se imputan al acusado, ha lugar a proceder en su contra, satisfaciéndose, de este modo, la ineludible condición previa de punibilidad y procedibilidad. **No siendo, en consecuencia, renunciable el fuero o prerrogativa menos aún puede aceptarse que se suspenda o concluya por licencia.** De acuerdo con la doctrina y normas positivas, la licencia es una simple autorización que cada Cámara otorga a sus miembros, para que puedan estar ausentes de las sesiones sin incurrir en la sanción establecida por el artículo 63 de la Constitución, **y aún cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes al mismo**, razón por la que sería absurdo pretender que tal permiso deroga o suple una prevención constitucional expresa, satisfaciéndose en su virtud, las exigencias de forma requeridas como indispensables para que la jurisdicción represiva pueda actuar. **No obsta en contrario, la consideración de que, entre nosotros, substituyendo al titular contra el suplente al desempeño de la función, porque en esto se complementa la representación otorgada á aquél y su función supletoria no es sino el ejercicio del propio mandato, prolongado en su persona, para ejercerlo en defecto del titular y como expresión soberana de sus electores.** Tampoco tiene relevancia el hecho de que el suplente en ejercicio y el propietario con licencia, disfruten simultáneamente de la prerrogativa, porque la Constitución la otorga no en razón del número de los componentes del Congreso, sino para garantizar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes de la Unión, asegurando así la integridad del régimen federal de gobierno que la propia Constitución adopta. No privando la licencia al Legislador, del fuero que lo protege, como integrante del Poder a que pertenece, **se llega a la forzosa conclusión de que tal prerrogativa sólo concluye por muerte, por renuncia del cargo, por el transcurso del término durante el cual debe ejercerse la función o porque el interesado no se presente a rendir la protesta durante el término de treinta días que señala el artículo 63 de la Constitución Federal, en la especie**. No habiéndose extinguido la relación funcional que liga al reo con el órgano Constitucional a que pertenece por concurrir alguna de las acusas señaladas, ni habiendo declarado la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 109 de la propia Constitución que ha lugar de proceder en su contra, resulta evidente que sigue siendo Diputado, no obstante la licencia que le fue otorgada, y en estas

condiciones no puede ser válidamente enjuiciado por la jurisdicción federal, protegido como está por la prerrogativa implícita en su investidura y que por constituir un atributo del Poder Legislativo no puede serle desconocida, sin agravio del propio cuerpo, en su integridad. Siendo las normas procesales de acatamiento ineludible para todos los sujetos del proceso, inclusive el Juez, éste debe conformar a las mismas su conducta, cerciorándose previamente si se han observado los requisitos pertinentes de la Constitución y desarrollo del proceso, en forma de que su inobservancia, no constituya un impedimento para la eficacia de su función decisoria. Es decir, la autoridad judicial está obligada legalmente a ser Juez de su propia competencia, y sólo en el caso de que considere que la Ley le confiere atribuciones para conocer del negocio sometido a su jurisdicción, puede proceder válidamente al desarrollo de su actividad. Traduciéndose el fuero en el establecimiento por la Constitución de una competencia funcional o por razón de grado, en favor de la Cámara de Diputados frente a la jurisdicción de los Tribunales, es indudable que éstos no pueden enjuiciar a un miembro del parlamento mientras éste no declare que ha lugar a proceder en su contra. por tanto, la autoridad judicial no pudo jurídicamente procesar al quejoso en ausencia de aquella declaratoria de la Cámara hecha con las formalidades esenciales del procedimiento establecido en la norma constitucional citada.

Precedentes

TOMO LXXXVII, pág. 1877.- Madrazo Carlos A.- 28 de febrero de 1946.- 4 votos.

De todo lo anterior, confrontado con las propias disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 52, 56, 62 y 112 de Nuestra Ley Suprema, primero por que los artículos 52 y 56 establecen el numero determinado de diputados y senadores que deben componer el Congreso de la Unión en sus dos Cámaras, lo cual da por lógica la integración completa de las mismas sin la inclusión de los suplentes ya que la función de estos es precisamente suplir al titular, con la finalidad de que el órgano colegiado al cual pertenecen se vea mermado en su universo; y por otra parte esta claro que tal y como lo prevé el artículo 62 de la misma Carta Magna " **Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador."** Lo cual evidentemente desestima lo argumentado en las tesis antes transcritas respecto de que la función de representación popular se extiende tanto al suplente como al titular ya que como se desprende del citado artículo 62 cuando un diputado pide y se le concede la licencia cesan sus funciones representativas; pero además por otra parte el texto del propio artículo 112 de la Ley Máxima desmiente lo aseverado en la segunda tesis antes transcrita, en su parte final, ya que en la misma se señala que " **de tal manera que si cometiere un delito del orden común o de naturaleza oficial, dentro del plazo de la licencia, no podrá ser enjuiciado,"** lo que de manera clara es contrario a lo que literalmente señala el artículo 112 antes citado el cual a la letra preve lo siguiente: "**No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo.**

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto." Con lo anterior queda evidenciada la verdadera intencionalidad y finalidad del fuero que es la de proteger una función como parte, sí, de un todo que en su justa dimensión es de interés público en cuanto a lo que ve por nuestra soberanía y el equilibrio de poderes. Más lo cierto es que hoy en día el fuero Constitucional no puede ni debe seguir siendo un escudo de impunidad que proteja a los malos funcionarios más allá de proteger y tutelar el verdadero interés social.

Por tanto, si la función que desempeña un funcionario protegido por el fuero constitucional, es debidamente salvaguardada, debe de cesar en sus efectos respecto del aspecto individual, en razón que el individuo separado de su cargo voluntariamente ya no representa la función y el interés público para el que fue electo.

Tercero.- Todo lo anterior, el clamor popular, y el desprestigio de que es rehén hoy en día la función pública y en especial los funcionarios de los primeros niveles, nos insta a actuar con congruencia y visión socialista ante el mayor caldo de cultivo para la delincuencia en nuestro país, como lo es la impunidad; y toda vez que la mejor manera de gobernar y educar a nuestra sociedad es el ejemplo, nosotros como representantes populares, que gozamos del fuero constitucional estamos obligados a actuar para restringir los alcances del fuero constitucional para que se tutele única y exclusivamente la soberanía, el equilibrio y la independencia de los tres poderes que conforman nuestro gobierno republicano, en cuanto a lo que ve a las funciones a desempeñarse propias de cada poder y no en cuando a una extensión y mal uso del mismo, cuando las funciones son debida y previamente salvaguardadas.

Por todo lo anteriormente expuesto y argumentado, someto respetuosamente a la elevada consideración de esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 62 y 112 para quedar de la siguiente forma:

Artículo Único: Se reforman los artículos 62 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 62

Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas **y con ello todos los derechos y prerrogativas inherentes al cargo**, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Artículo 112

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo, **por cualquier motivo, o bien lo haya cometido antes de su separación.**

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Transitorios

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

Artículo Segundo.- Para efectos de no vulnerar la garantía de irretroactividad de la norma, la presente reforma surtirá sus efectos para los representantes populares que resulten electos en los procesos electorales posteriores a la aprobación del presente decreto, así como en las designaciones de servidores públicos previstos en el artículo 111, posteriores al mismo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 11 días del mes de Noviembre del año 2004.

Dip. Gonzalo Moreno Arévalo (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1632-I, martes 23 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE FEDERACIÓN, CON OBJETO DE ANTICIPAR LAS FECHAS DE ENTREGA DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL Y DEL INFORME DE RESULTADOS DE SU REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN, ASÍ COMO ELIMINAR EL INFORME DE AVANCE DE GESTIÓN FINANCIERA, A CARGO DEL DIPUTADO SALVADOR SÁNCHEZ VÁZQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Iniciativa de reforma a los artículos 74 fracción IV, y 79 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 2, fracciones IX, X, y XI; 8, 10, 11, 14 fracción V; 16, fracciones I y III; 17, 18 19, 20, 30, 67 fracción II; 74 fracciones XIV y XV; y 77 fracción II de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; con el objeto de anticipar las fechas de entrega de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, como del Informe del resultado de su revisión y fiscalización y eliminar el Informe de Avance de Gestión Financiera, que presentan el diputado Salvador Sánchez Vázquez, diputados integrantes de la Mesa Directiva y del pleno de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

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, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos presentar a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente iniciativa por la que se reforman la fracción IV del artículo 74; la fracción II del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 2 fracciones IX, X y XI; 8, 10, 11, 14 fracción V; 16, fracciones I y III; 17, 18, 19, 20, 30, 67 fracción II; 74, fracciones XIV, XV; y 77, fracción II, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; lo

anterior, con el propósito de adelantar las fechas de presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe del Resultado de su revisión y fiscalización, así como eliminar el Informe de Avance de Gestión Financiera, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Como lo dispone el artículo 49 de nuestra Carta Magna, el Poder de la Federación, para su ejercicio, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, quedando claramente establecido el principio de separación de poderes y la tarea de gobernar con base en la colaboración entre ellos y el control mutuo.

Además de su atribución de legislar, la H. Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, así como revisar la Cuenta Pública, con la finalidad de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

El presupuesto público es la sustancia del funcionamiento de los poderes que integran la Federación; es decir, de los aparatos del Estado y de sus múltiples programas; sin esos recursos, no hay Estado. El presupuesto público tiene gran trascendencia en la vida económica y social de una Nación; a nivel macroeconómico, juega un rol definitivo, pues su ejercicio incide en el crecimiento económico y en variables tan relevantes como el empleo, la inflación y la estabilidad económica; a nivel microeconómico, impacta directamente en el bienestar de los ciudadanos a través de diversos mecanismos como la redistribución del ingreso, la reducción de la pobreza, y el acceso a los servicios públicos. Los objetivos sociales del Estado se operativizan a través del presupuesto y cada acción del gobierno tiene una implicación presupuestaria.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal constituye el complemento de apoyo fundamental del Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que le

permite a la Cámara de Diputados analizar si los recursos asignados fueron utilizados debidamente y si, con su aplicación, se cumplieron los programas de gobierno. Esta actividad analítica la ejerce el Legislativo, contando con el apoyo de la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con lo que disponen los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El producto de esta actividad, es el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. En la actualidad, el Informe es entregado por el órgano fiscalizador a la Cámara de Diputados el 31 de marzo del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública Federal; es decir, poco más de cuatro meses después de la fecha de aprobación del Presupuesto de Egresos (15 de noviembre).

Bajo las disposiciones legales vigentes, el Poder Ejecutivo Federal le hace llegar la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, el 10 de junio del año siguiente al del ejercicio presupuestal, iniciándose a partir de esa fecha el proceso de fiscalización.

Considerando que los recursos de que dispone la sociedad para lograr sus fines son escasos, cobra gran relevancia el hecho de que los poderes de la Federación que tienen a su cargo la ejecución del presupuesto, lo realicen con la más alta calidad y eficiencia. Una condición necesaria para lograr este propósito, es la articulación y coordinación eficiente de las distintas fases del ciclo presupuestario, toda vez que en la actualidad al tiempo que se prepara el Presupuesto, se ejecuta el del año anterior, y se prepara también la Cuenta Pública para su revisión legislativa. Los tiempos de estos procesos se sobreponen marchando las diversas fases con relativa autonomía y poca interacción positiva; por esa razón, se dificulta la evaluación y fiscalización del ejercicio presupuestario.

Las consecuencias más graves de esta asincronía del ciclo presupuestal, se traducen en que el Legislativo no cuenta con los elementos de información presupuestal oportuna más relevantes para fundamentar sus decisiones de asignación y aprobación de los rubros que componen el presupuesto; tampoco

dispone de los elementos que le permitan realizar una evaluación rigurosa y oportuna del ejercicio presupuestal y, en consecuencia, se debilita en la práctica la calidad de la fiscalización y los principios de rendición de cuentas y de transparencia de los recursos públicos.

Es pertinente recordar que con la finalidad de disponer de más tiempo para analizar la propuesta de presupuesto del Ejecutivo Federal, el Legislativo efectuó recientemente una reforma Constitucional que adelantó las fechas de presentación del paquete económico a la Cámara de Diputados. En el dictamen de fecha 15 de abril del presente año, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio pasado, se determina la obligación del Ejecutivo federal de entregar la iniciativa de Ley de Ingresos, y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 8 de septiembre, en tanto que la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 de noviembre.

Esta reforma Constitucional reconoce la necesidad de que la Cámara de Diputados cuente con el tiempo suficiente para realizar el examen y análisis del paquete económico, y que el proyecto aprobado realmente responda a las necesidades del país y a los requerimientos de crecimiento económico con estabilidad. No contar con el tiempo suficiente de análisis, incrementaba los riesgos de tomar decisiones presupuestarias apresuradas, que podrían motivar errores de aplicación y de asignación que posteriormente tendrían que ser corregidos y rectificados a lo largo del ejercicio fiscal, con elevados costos económicos y sociales.

Es importante señalar que el dictamen se orientó exclusivamente a modificar las fechas de entrega del paquete económico, sin considerar las fechas de entrega de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo federal, y del Informe del Resultado de su Revisión por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Lo anterior implica que al momento de analizar, discutir y aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, los legisladores no tienen conocimiento de la información contenida en el citado Informe de la Revisión de la Cuenta Pública.

La aprobación de la presente iniciativa permitiría al Poder Legislativo tomar mejores decisiones para atender a las necesidades económicas, sociales y políticas que plantea el país.

Con la presente iniciativa se busca acompasar el adelanto de las fechas de presentación del paquete económico, con los tiempos de entrega de la Cuenta Pública y la rendición del Informe del Resultado de la Revisión de la propia Cuenta Pública, lo que permitiría al Legislativo contar con información presupuestaria adicional para la aprobación y revisión del paquete económico (Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos).

En general, la iniciativa propone adelantar la fecha límite que tiene el Ejecutivo Federal para entregar la Cuenta Pública, del 10 de junio al 31 de marzo del año siguiente del ejercicio fiscal correspondiente y, en consecuencia, adelantar también la fecha límite de entrega de parte de la Auditoría Superior de la Federación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública al 31 de octubre del año en que se presenta la misma Cuenta Pública, lo que en la actualidad ocurre el 31 de marzo del segundo ejercicio presupuestario que sigue al que evalúa el citado informe.

De esta propuesta se desprende que el tiempo para la entrega de la Cuenta Pública se reduce en 2 meses con 10 días, en tanto que la presentación del Informe del Resultado también se adelantaría para el 31 de octubre del mismo año, lo que aportaría elementos adicionales para el examen, análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que de conformidad con la reciente reforma constitucional, debe ser aprobado a más tardar el 15 de noviembre.

En términos concretos, la reforma propuesta tiene, entre otras, las siguientes ventajas:

> Proporciona elementos valiosos de información oportuna a la Cámara de Diputados, para mejorar sustancialmente el cumplimiento de fondo y forma de la tarea de aprobar con procedimientos técnicos rigurosos el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Permite conocer de manera más oportuna, a través del Informe del Resultado de Revisión de la Cuenta Pública, los resultados de la gestión financiera del gobierno, y si ésta se ajustó o no, a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior.

Promueve la prontitud y eficacia en la revisión y fiscalización de los recursos públicos federales.

Promueve la participación de los resultados de la fiscalización e incluso de la información de la Cuenta Pública, en la asignación presupuestal, en virtud de que dichos informes se constituyen en la fuente o punto de partida para el análisis de la asignación, modificación y aprobación de recursos a erogarse durante el siguiente ejercicio fiscal.

Al adelantarse las fechas de entrega de la Cuenta Pública y del Informe del Resultado de la Revisión, las entidades ejecutoras de gasto público se ven forzadas a planear mejor su presupuesto a lo largo del año, perdiendo discrecionalidad en la ejecución del mismo. Esto implica una mejor calidad del gasto público.

Se mejora y fortalece la percepción que tiene la sociedad respecto de la Cámara de Diputados y, en particular, respecto de la transparencia y prontitud en la rendición de cuentas y destino de los recursos públicos.

Como consecuencia de la reforma a los tiempos de entrega de la Cuenta Pública y del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización, resulta innecesario el Informe de Avance de Gestión Financiera, pues significaría para la entidad de fiscalización superior de la Federación una gran dispersión de esfuerzos analíticos, ya que los aspectos que la Auditoría Superior de la Federación debe revisar con motivo del dicho Informe, de algún modo deben ser revisados nuevamente para ser consolidados en el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, lo que representaría duplicar los recursos humanos y económicos asignados.

Relacionada con las propuestas señaladas en la presente iniciativa, también se hace imprescindible solicitar se elimine, respecto a la fecha de entrega de la

Cuenta Pública, del texto constitucional y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la alusión a que puede ser presentada, durante los recesos de la Cámara de Diputados a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Lo anterior, toda vez que la fecha propuesta para la entrega de la Cuenta Pública, 31 de marzo, coincide con el segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, que corre del 1 de febrero al 30 de abril. Adicionalmente, debe señalarse que aun en los recesos se continúa con el trabajo en comisiones, y funcionan normalmente sus órganos de gobierno.

Por todo lo expuesto, presentamos a la consideración de esta H. Asamblea la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 74 fracción IV y 79 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 2 fracciones IX, X y XI; 8, 10, 11, 14 fracción V; 16 fracciones I y III; 17, 18, 19, 20, 30, 67 fracción II; 74 fracciones XIV y XV; y 77 fracción II de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, quedando de la siguiente manera:**

Artículo Primero. Se reforma la fracción IV del artículo 74 y la fracción II del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. a III. ...

IV. ...

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión **a más tardar el 31 de marzo.**

V. a VIII. ...

Artículo 79. ...

I. ...

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar **el 31 de octubre del año en que la Cuenta Pública se presentó.**

III. a IV. ...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 2 fracción XI; 8, 14 fracción V; 16 fracción I; 19, 20, 30, 67 fracción II, y 74 fracciones XIV, XV; **77 fracción II**; se derogan los artículos 2 fracciones IX y X; 10, 11, 16 fracción III; 17 y 18 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 2.

Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. a VIII. ...

IX. (Se deroga)

X. (Se deroga)

XI. Fiscalización superior: Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, a cargo de la Cámara;

XII. y XIII. ...

Artículo 8.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, **a más tardar el 31 de marzo del año posterior al cierre del ejercicio fiscal correspondiente.**

Artículo 10. (Se deroga).

Artículo 11. (Se deroga)

Artículo 14.

La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

I. a IV. ...

V. El resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;

VI. a IX. ...

Artículo 16.

Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

I. Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de **la Cuenta Pública**, verificando que **sea presentada,** en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;

II. ...

III. (Se deroga)

IV. a XXI. .....

Artículo 17. (Se deroga)

Artículo 18. (Se deroga)

Artículo 19.

La Auditoría Superior de la Federación, sólo podrá realizar visitas y auditorías a partir de que la Comisión de la Cámara le haga entrega de la Cuenta Pública.

Artículo 20.

La fiscalización **de la Cuenta Pública está limitada al principio de anualidad a que se refiere la fracción IV del artículo 74 constitucional, por lo que un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, sólo podrá ser revisado y fiscalizado anualmente en la parte ejecutada precisamente en ese ejercicio, al rendirse la Cuenta Pública.**

Artículo 30.

La Auditoría Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el **31 de octubre del año en que la Cuenta Pública se presentó**, 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** su actuación y en lo relativo a la información que sobre el particular detente.

Artículo 67.

Son atribuciones de la Comisión:

I. ...

II. Recibir de la **Cámara de Diputados la Cuenta Pública** y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación;

III. a XIV. ...

Artículo 74.

I. a XIII. ...

XIV. Recibir de la Comisión **la Cuenta Pública** para su revisión y fiscalización;

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 en que la Cuenta Pública se presentó**;

XVI. a XX. ...

Artículo 77. .....

I. .....

II. **Revisar la Cuenta Pública del año anterior**

III. a XIII. ...

Transitorios

Artículo Primero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido de este decreto.

Artículo Segundo. El presente decreto entrará en vigor a partir de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005.

Palacio Legislativo, San Lázaro, a 21 de octubre de 2004.

Diputados: Salvador Sánchez Vázquez (rúbrica), Presidente; Guillermo Zorrilla Fernández (rúbrica), secretario; Alfonso Nava Díaz (rúbrica), secretario; Rafael Sánchez Pérez (rúbrica), secretario; Salvador Vega Casillas (rúbrica), secretario; María de los Dolores Padierna Luna, secretaria; Jesús Emilio Martínez Álvarez (rúbrica), secretario; Joel Padilla Peña (rúbrica), secretario; Manuel Velasco Coello (rúbrica), secretario; Ángel Heladio Aguirre Rivero (rúbrica), César Antonio Chávez Castillo (rúbrica), José Luis Flores Hernández (rúbrica), Blanca Amelia Gámez Gutiérrez (rúbrica), Marcela Guerra Castillo, Francisco Javier Guízar Macías (rúbrica), Edelmira Gutiérrez Ríos (rúbrica), Guillermo Huízar Carranza (rúbrica), Mario Moreno Arcos, Eduardo Olmos Castro (rúbrica), Jorge Romero Romero, Arturo Osornio Sánchez (rúbrica), Ángel Pasta Muñuzuri (rúbrica), Manuel Pérez Cárdenas (rúbrica), Jorge Luis Preciado Rodríguez (rúbrica), Miguel Ángel Rangel

Ávila (rúbrica), Laura Ramos Reyes Retana (rúbrica), Gabriela Ruíz del Rincón (rúbrica), Javier Salinas Narváez, Carlos Hernán Silva Valdez, integrantes.

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1633, miércoles 24 de noviembre de 2004

QUE REFORMA EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y LOS ARTÍCULOS 2 Y 3 DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CUAUHTÉMOC OCHOA FERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL MARTES 23 DE NOVIEMBRE 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, 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; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos y de Puntos Constitucionales, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa.

Exposición de Motivos

Ante la preocupante degradación de los elementos que conforman nuestro entorno social, cuyos efectos día con día se hacen más evidentes, y que son consecuencia necesaria, sin duda alguna, de las legislaciones imperfectas que rigen a los

Estados de la Federación en materia penal, debemos asumir una posición de compromiso para evitar que éstas continúen y sucedan nuevamente.

Debemos tratar de erradicar esas prácticas no sólo desincentivando las acciones que producen estas conductas que perjudican el equilibrio del sistema jurídico nacional, sino también homologando los tipos penales en todo el territorio nacional, sancionando a los responsables de los actos ilícitos que dañan el entorno social de las comunidades y de sus pobladores.

En este sentido, y como conducta típica y antijurídica, esta el delito del secuestro, el cual en nuestro país, ha alcanzado un nivel sin precedentes, debido principalmente a una cuestión, y esta es "la impunidad" para cometer dicha conducta.

Así también, uno de los factores más influyentes en este alto índice es, sin duda alguna, la ineficacia de nuestros ordenamientos penales así como la relativa laxitud de nuestro sistema de procuración de justicia.

Los tipos penales y las acciones de la delincuencia organizada, que no son más que la descripción de una determinada conducta que debe ser sancionada por el Estado, muchas veces pueden ser franqueados o esquivados por los delincuentes, sobre todo, si no existe una clara homogeneización en todas las entidades de la República.

Nosotros como legisladores, tenemos la obligación de mantenernos al tanto de estas figuras delictivas, y no tener oídos sordos ante el reclamo de la sociedad, sino que debemos de hacer uso de las facultades que nos han sido concedidas, para el efecto de poner un alto a estas situaciones.

De igual forma, la función medular del Poder Legislativo es la elaboración de las leyes generales, abstractas e impersonales encaminadas a procurar el bienestar de la sociedad a través de la regulación de conductas y actividades de una sociedad. En lo que se refiere a las materias señaladas en el artículo 73 de

nuestra Carta Magna, atienden, básicamente, a la soberanía nacional en lo exterior, así como al desarrollo de la Federación en lo interior, esto es, se concede al Congreso de la Unión facultad para legislar en todas aquellas materias que son esenciales para el desarrollo y progreso de nuestro país.

Con esto en mente, los legisladores del Partido Verde Ecologista de México, estamos preocupados por que nuestra Constitución asegure las medidas adecuadas para lograr un sistema de procuración de justicia capaz y efectivo, que inhiba de manera contundente las conductas antisociales que hoy laceran nuestra convivencia humana.

De esta manera, y en términos de las fracciones XXI y XXX del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer los delitos contra la Federación y conocer de los delitos del fuero común, cuando estos tengan conexidad con delitos federales, y por otro lado también tiene atribuciones para expedir todas las leyes que sean necesarias con la finalidad de hacer efectiva dicha facultad.

El carácter de las disposiciones referentes a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, permiten a nuestro gobierno establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Por ello, la soberanía penal federal depositada en el Congreso de la Unión, no debe soslayarse, sino al contrario, impulsar un adecuado sistema penal. Por otro lado, se limita su falta de aplicación a la norma jurídica, por estar esta dispersa en distintas jurisdicciones.

Aunado a lo anterior, la poca, nula o deficiente actuación de los ministerios públicos locales, persecutores de los delitos de delincuencia organizada en primera instancia , han agravado esa situación.

El grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México considera que con la presente iniciativa puede y debe evitarse que los crímenes como el secuestro sigan aconteciendo y aumentando en su cantidad, pero también, que dependerá en gran medida de la adecuada actuación de los ministerios públicos federales que investigarán la realización de las conductas delictivas evitar tales conductas con una investigación correcta y pertinente que realicen.

La legislación penal federal debe cumplir fundamentalmente, luego de establecer claramente los tipos penales respectivos, con dos objetivos prioritarios: en primer término, señalar las sanciones a las que se harán acreedores quienes realicen esas conductas tipificadas, y en segundo, prevendrá a los que tengan la firme intención de beneficiarse con las dispersión jurídica en los Estados, perjudicando con ello a la ciudadanía, de que existen severas sanciones que le serán aplicadas si concretizan sus objetivos.

Con la presente iniciativa se pretende hacer una serie de reformas a diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, para cumplir con los objetivos señalados, que la legislación debe hacer frente adecuadamente a castigar la conducta del delincuente en lo que hace al medio comisivo para la obtención de sus intereses particulares, así como de las personas que están involucradas en el mismo.

Creemos que el secuestro, así como otros delitos, deben federalizarse, para que la autoridad en un esfuerzo nacional , pueda castigar los actos antijurídicos.

Visto lo anterior, resulta imperativo que nosotros como Legisladores mantengamos nuestros ordenamientos punitivos lo más actualizado posibles, con el fin de evitar que las modalidades delictivas proliferen.

En ese sentido, destacamos que la reforma busca evitar el que se transgredan diversos bienes jurídicos tutelados por la norma penal, como son la seguridad de la familia y la integridad personal, circunstancia que confirma su viabilidad.

Por ello, sometemos a esta Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de:

Decreto por el se reforman el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 2 y 3 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73

El Congreso tiene facultad:

> **De la fracción I. a la XXII.** .....
>
> **XXI.** Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
>
> Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;
>
> **XXI-A.- Para legislar en materia penal en los delitos realizados por delincuencia organizada.**
>
> **De la fracción XXII. a la XXX.** .....

.....

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 2 y 3 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 2º

Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

De la fracción I. a la IV. .....

V. Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en los artículos 366, 366 Bis y 366 Ter; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 Bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales.

Artículo 3º

Los delitos a que se refiere el artículo anterior, que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, perseguidos, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta ley.

Corresponderá al Ministerio Público Federal la investigación y persecución de los delitos previstos en el artículo anterior.

Transitorio

Único.- 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, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 11 días del mes de noviembre del 2004.

Diputados: Manuel Velasco Coello (rúbrica), coordinador; Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica), vicecoordinador; Luis Antonio González Roldán (rúbrica), vicecoordinador; Alejandro Agundis Arias (rúbrica), Francisco Xavier Alvarado Villazón (rúbrica), Leonardo Álvarez Romo, Jacqueline Argüelles Guzmán (rúbrica), María Ávila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Fernández Ávila, Félix Adrián Fuentes Villalobos (rúbrica), Jorge Legorreta Ordorica (rúbrica), Julio Horacio Lujambio Moreno (rúbrica), Alejandra Méndez Salorio (rúbrica), Cuauhtémoc Ochoa Fernández (rúbrica), Javier Orozco Gómez, Raúl Piña Horta.

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos. Noviembre 23 de 2004.)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1634-I, jueves 25 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FEDERALISMO POLÍTICO, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN GALINDO NORIEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Con fundamento en la facultad albergada 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, los abajo firmantes, diputados federales de la LIX Legislatura, presentan a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **ceñido** a la siguiente

Exposición de Motivos

I. El panorama histórico del municipio revela su evolución lenta y tortuosa, y advierte cómo su concepción ha variado a lo largo de los siglos.

Desde los primigenios conglomerados humanos que constituían verdaderas organizaciones premunicipales, pasando por la institución de la Polis concebida por los griegos, las tinturas bélicas y expansivas que le asignaron los romanos al municipio, la peculiar forma del municipio ibérico con sus influencias árabes, y finalmente la estratagema para implantar el municipio español en México que absorbió elementos de la organización política y social de los mexicas.

En todos estos senderos avanzados por los municipios subyace una inquietud permanente: el buscar la posibilidad de gestionar eficazmente no sólo intereses primarios y vecinales, sino esencialmente auto prodigarse elementos que permitan alcanzar mejores condiciones de vida.

La tesis errónea de descentralización administrativa por región, originó que se considerara al municipio como un simple organismo descentralizado.

Contrario a lo anterior, el municipio implica -por llamarla de algún modo- una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con la exclusión de lo que corresponde a otros entes. Como una especie del poder público, el municipio se explica a partir de su inclusión en los textos normativos como instancia de poder, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer.

Como orden de gobierno, el municipio se entiende como el nivel primario de la organización estatal. Por ello, el municipio ha sido calificado como el órgano de poder con el cual los ciudadanos tienen su primer acercamiento a la autoridad para la resolución de todos los problemas y servicios que la comunidad requiera.

Históricamente, la Constitución de Cádiz aporta al constitucionalismo mexicano los que se consideran como los primeros elementos del federalismo, al establecer la existencia de las diputaciones provinciales, además de otorgar el carácter constitucional al municipio. Estos factores trazaron el camino para que se diera la posibilidad de lograr arreglos políticamente descentralizados en los pueblos y comunidades. Para tales fines, la Constitución de Cádiz precisó las distintas modalidades del encargo edilicio y su carácter electivo, prohibió la reelección inmediata y definió las competencias municipales.

Sin embargo, la Constitución federal de 1857 no destinó uno solo de sus artículos, a la estructura y funcionamiento de los municipios en el país, pues el Constituyente resolvió dejar a las entidades federativas la regulación del mismo. Por el contrario, sí aludió a la elección de las autoridades municipales del Distrito y territorios federales.

Si bien los antecedentes del municipio se remontan a más de cuatro siglos en nuestro país, en nuestro marco legislativo contemporáneo sus fundamentos conceptuales tienen origen en los debates originarios de la Constitución de 1857, los cuales repercutieron en los paradigmas jurídicos que asumió la Constitución de 1917, actualmente vigente. Reconociendo esta herencia, aún viva en aspectos esenciales, la nueva reforma municipal puede reconocerse como la fase contemporánea de una trayectoria construida a lo largo de casi 150 años.

De acuerdo con lo anterior y con una perspectiva hacia el siglo XXI, la reforma municipal en México requiere fundamentar sus propuestas en las necesidades contemporáneas de la institución municipal, en la consolidación de la democracia de las sociedades municipales, en la concepción de lo local como nuevo eje del desarrollo nacional y, con una perspectiva más amplia, en la reforma del Estado.

Desde estos parámetros, la reforma municipal no es un proceso de dimensión local, con un impacto limitado; por el contrario, implica un amplio proceso de transformación nacional que avanza en dirección al perfeccionamiento de la democracia en un entorno más concreto para los ciudadanos; promueve además la descentralización de la vida pública y modifica el conjunto de la estructura y funcionamiento del Estado mexicano. Con estas características, en síntesis, la reforma municipal significa una nueva visión del Estado mexicano y del desarrollo nacional, de sus ejes, dinámica y actores fundamentales.

Cabe precisar que la reforma de la institución municipal es un proceso que no se agota en los contenidos establecidos por la Constitución General. Nuestro sistema federal implica la atribución y responsabilidad de los estados para precisar, consolidar e incluso ampliar el contenido institucional del municipio.

Adicionalmente, en ejercicio de sus propias atribuciones, los municipios pueden incidir sobre su propio desarrollo institucional, configurando a través de la reglamentación -o prácticas consuetudinarias si ése es el caso- sus formas institucionales concretas, en el marco de su autonomía. Considerando la

complejidad y amplitud de este escenario, el objetivo del presente documento está acotado a los elementos esenciales del proceso, correspondientes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, a través de esta Iniciativa se concibe a un municipio con una definición constitucional más coherente en la estructura del Estado y en el sistema federal mexicano; un municipio más evolucionado en su estructura democrática y con bases más sólidas para el ejercicio del autogobierno; y un municipio más responsable, funcional y eficiente, capaz de proveer en calidad, cantidad y equidad sus responsabilidades públicas.

Asimismo, el Distrito Federal, como parte integrante de la Federación, también tiene que ser considerado dentro de la concepción del término de República Federal, ya que no es un ente aislado sino es, como se ha mencionado, integrante de la Federación y elemento esencial de la misma República.

II. Para dar sustento jurídico a lo anterior, se propone desarrollar los siguientes rubros en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A efecto de dar congruencia entre la libertad municipal y su expresión en el articulado de la Carta Magna, se propone lo siguiente:

a) Incluir los municipios dentro de la denominación del Título Quinto.
b) Reconocimiento del municipio libre como parte integrante de la Federación, caracterizándose por su autonomía política, administrativa y financiera.

c) Reconocimiento del Distrito Federal como parte integrante de la Federación.
d) Incorporación del municipio y del Distrito Federal como parte integrante del ejercicio de la soberanía.

e) Reconocimiento libre y directo de la participación ciudadana.
f) Contemplar el acceso de candidaturas ciudadanas sin partidos a cargos de elección popular; así como de otras formas de organización de participación política municipal.

g) Incorporación de un principio fundamental para la remuneración adecuada y racional de representantes populares.

h) Reelección municipal.

i) Reconocimiento de la diversidad municipal.

j) Estatuto del servicio profesional de carrera.

k) Facultar a los ayuntamientos para celebrar convenios con organismos internacionales.

l) Planes de desarrollo municipal de largo plazo.

m) Incorporación del concepto de federalismo subsidiario.

Esbozadas las reformas contenidas en la presente Iniciativa, se desarrolla su contenido en los párrafos subsecuentes.

III. Para explicar las reformas constitucionales que se contemplan en esta Iniciativa; se tienen que considerar los conceptos que ayudarán a redefinir los alcances, expectativas y responsabilidades de los municipios.

1. Libertad municipal. Es el eje conceptual fundamental. Es un concepto surgido de una demanda profunda y democrática de las sociedades locales en México. Ha sido la vanguardia de las distintas manifestaciones sociales que han reivindicado los objetivos e intereses de los gobiernos y sociedades locales en la historia del país, en su vertiente federalista y promotora de profundos valores democráticos. Sus componentes son:

a) El establecimiento de las bases institucionales del autogobierno municipal; y
b) El reconocimiento de su autonomía.

En este sentido, es necesario realizar adecuaciones adicionales que permitan consolidar el municipio como parte de esa estructura y que se definan nuevos parámetros para modernizar el marco constitucional y las leyes de las entidades federativas, en congruencia con la historia y necesidades contemporáneas de la libertad municipal.

2. Autonomía municipal. El concepto del municipio mexicano ha evolucionado en ámbito de gobierno propio, el fundamento único en el cual descansa este proceso es la soberanía popular. La relación del municipio con la soberanía popular es el

fundamento político y jurídico de su perfil constitucional vigente, en cuanto ámbito de gobierno propio se refiere.

Por ello, la propuesta que se presenta consiste en hacer esa relación que conceptualmente ya existe de manera indirecta, entre soberanía popular y ayuntamiento. En consecuencia, se propone adicionar a los ayuntamientos y al Distrito Federal como expresión e instrumento del ejercicio de la soberanía popular, en términos equivalentes a como este concepto se relaciona con los poderes federales y estatales.

Debiéndose destacar en este punto; que la labor municipal se halla acotada, en principio, por un objetivo ineludible: la realización del bienestar colectivo y la gestión de sus intereses comunes. En esa virtud, es que se agregan éstas, precisamente como metas torales que tienen a su cargo los municipios y como la justificación última de su creación. En síntesis, se pretende integrar un concepto de Ayuntamiento que trascienda su definición actual, enfatizando los siguientes aspectos: como institución que representa en primer término a la voluntad democrática de la sociedad municipal para la organización y en segundo término la gestión de sus intereses.

Un principio fundamental que sustenta la propuesta, es la adición de un párrafo relativo a que "*en la definición del marco institucional de los ayuntamientos -su estructura y funcionamiento-, las leyes federales y estatales reconocerán la diversidad cultural, demográfica, territorial y social de los municipios, preservando los principios de equidad en su desarrollo y de cooperación e interdependencia*"; mismos que requieren ser explicados en alguno de sus puntos.

Es preciso destacar, en primerísimo lugar, que este artículo establece la obligación de que en el diseño e implementación del marco institucional del municipio, es decir, su peculiar estructura (acorde a sus necesidades y dimensiones, por ejemplo) y los modos de ejercer sus atribuciones, se requiere considerar su diversidad cultural, demográfica, territorial y social; consecuencia obvia de lo

preceptuado por nuestra propia Ley Cimera en su artículo 2º. Con ello, se abre la posibilidad de que los estados especifiquen la diversidad institucional municipal en su respectiva constitución y leyes, con el objetivo de adecuar el perfil del gobierno municipal a las características sociales, culturales y regionales del municipio, con un criterio último de beneficio colectivo; no en su perjuicio. El principio de diversidad institucional municipal que se incluye en este apartado, se examina en párrafos posteriores.

El concepto de cooperación y el de interdependencia ocupan un lugar central en la dogmática constitucional alemana; para efectos del federalismo, estos principios deberán entenderse en el sentido de que independientemente de las atribuciones constitucionales de cada orden de gobierno, dichos órdenes deberán realizar algunas tareas en común, por lo que la cooperación y la interdependencia se vinculan, con el objeto de que cada orden de gobierno preste ayuda, colaboración y asistencia al otro o a los otros. La cooperación y la interdependencia buscan fortalecer el sistema federal en su conjunto, respetar las esferas particulares de atribuciones, y, fundamentalmente, corresponsabilizarse en tareas en común, cuando las situaciones sociales, económicas, administrativas así lo ameriten. Estos principios son fortalecedores del Pacto Federal y aspiran a que los órdenes de gobierno logren una coordinación más eficaz para proteger los intereses del conjunto y los de sus competencias particulares.

Tomando en cuenta que la organización interna del territorio municipal demanda integrar parámetros culturales y sociales, paralelos a los criterios administrativos, con el propósito de evitar inequidad o exclusión en la provisión de los servicios municipales, es que se adiciona una mención final relativa a que el proceso anterior, definición de este marco al que ya aludíamos, se requiere de preservar "el principio de equidad en su desarrollo".

Por último, la redacción de este párrafo en los términos propuestos, es pertinente porque el empleo de un signo ortográfico consistente en una coma para aislar la referencia intermedia a la "*estructura y funcionamiento*" municipales, provocaría

confusiones pues lejos de cumplir esa función enlazaría esta expresión con la idea precedente (*definición del marco institucional de los ayuntamientos*), de ahí el uso de los guiones; medida a la que el propio texto constitucional recurre al menos en un caso: su artículo 3º.

3. Municipio y garantía institucional de autonomía. A lo largo de la historia del debate legislativo federal, se ha insistido y utilizado el concepto de autonomía municipal, aunque esta categoría todavía no se encuentra integrada en el texto constitucional general. Es decir, una vez que al municipio se le reconozca como entidad gubernamental propia, requiere del instrumento que le permita ejercer las atribuciones que le han sido reconocidas, sin mayor interferencia de los poderes estatales o federales y en beneficio de la sociedad municipal como finalidad única.

Por tanto, el concepto de autonomía fortalece las bases de auto organización de la administración municipal y de la función reglamentaria, además de estimular la adecuación del gobierno municipal a las necesidades específicas de la sociedad municipal, mejorando las capacidades locales.

En ese sentido, nuestra propuesta considera entonces desarrollar el concepto de autonomía municipal como una garantía institucional constitucional.

Así, en la propuesta se le da un contenido específico a ese reconocimiento de la autonomía municipal; señalando que la misma se desenvuelve (se manifiesta) en la determinación del contenido de los actos que lleve a cabo ya sean de índole política, financiera o administrativa; ello, con el propósito manifiesto de que no se confunda el sentido y alcance de esta previsión, con una eventual facultad legislativa; confusión a la que podría llevarnos la etimología de la expresión "autonomía" en una interpretación literal.

De este modo, la razón de estas especificaciones consiste en la necesidad de hallar mecanismos que permitan fortalecer la autonomía administrativa municipal para ampliar su capacidad de decisión en procesos de innovación y reforma

administrativa, así como acceso a recursos alternativos; el establecimiento de principios que permitan bases funcionales de coordinación y cooperación intergubernamental, con estados y la federación -guiada por los criterios de eficiencia, eficacia y subsidiariedad-, y aquellos que fundamenten la cooperación internacional.

La organización administrativa interna constituye un objeto esencial de la autonomía municipal, siendo entonces conveniente reconocer y consolidar la definición de esta relación, así como su finalidad única: el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población. La autonomía en materia administrativa implica así la capacidad para reglamentar su estructura orgánica administrativa, con atribuciones para la creación, modificación y supresión de instancias administrativas, incluyendo entidades paramunicipales. Pero además, plantea que las modalidades en la provisión de los servicios sean parte de la autonomía municipal en materia administrativa, sin dejar de ser éstos responsabilidad municipal y preservando las funciones de fiscalización de los Congresos de los estados.

Es indudable que con la fórmula anterior se procura garantizar la atribución municipal para determinar las modalidades en la provisión de los servicios y funciones de su responsabilidad, incluyendo formas indirectas, parciales o integrales, en acuerdo con la comunidad local, otros municipios, gobiernos estatales o federal, así como particulares u organismos extranjeros que otorguen recursos de procedencia lícita, todas determinadas en función del beneficio colectivo. En cualquier caso, la flexibilidad adquiere pertinencia cuando se justifica por los criterios de mayor eficiencia, eficacia y cobertura social y territorial.

4. Diversidad de la institución municipal. El principio de la autonomía es fundamental para el pleno desarrollo de la diversidad institucional municipal, en la medida que posibilita la mejor correspondencia con el perfil de la sociedad municipal respectiva, sus necesidades colectivas, organización social y valores culturales.

Por ello es necesario establecer, como ya apuntábamos en el número 2 del apartado anterior, un principio constitucional explícito sobre la diversidad institucional municipal, asentado en las bases constitucionales generales; en la constitución y leyes de las entidades federativas.

El principio de diversidad incide en el marco de las relaciones intergubernamentales, permitiendo niveles diferenciados de coordinación, cooperación e intervención subsidiaria, preservando la capacidad de iniciativa municipal y los criterios de equidad social y regional.

El principio de diversidad institucional municipal implica pues, por un lado, que los estados y la federación diseñen e instrumenten sus planes, programas y acciones en coherencia con éste. Preservando el derecho de los municipios para participar en sus distintas fases, con el objetivo de estimular su simplicidad operativa y la provisión descentralizada y no sustitutiva de las capacidades municipales. E igualmente, y por otra parte, implica reconocer en los hechos y obrar en consecuencia, la diversidad étnica y la imperiosa necesidad de legislar desde los estados, en materias concretas que atañen a pueblos y comunidades indígenas. La inclusión de las previsiones anteriores, entraña para los municipios, que éstos podrán demandar el cumplimiento de estos principios.

5. Reelección inmediata de autoridades municipales. El artículo 115 Constitucional prohíbe de manera categórica la reelección inmediata de las autoridades municipales. Esta disposición se introdujo mediante iniciativa en 1933. No obstante, el perfil de la institución municipal entre esa época y la actual es muy distinto, considerando el desarrollo democrático del país y en particular de las sociedades municipales.

La profunda transición de la institución municipal y la no reelección inmediata de autoridades municipales, junto con el período relativamente breve del Ayuntamiento, se encuentran actualmente en tensión. Las segundas restringen a la primera y le imponen elevados costos a la sociedad municipal y a la evolución

propia del gobierno y administración municipales que los ciudadanos no deben seguir pagando.

Asimismo, consideramos que la disposición constitucional que impide la reelección inmediata de las autoridades municipales es un factor en contradicción con el perfil contemporáneo y dinámica de la institución municipal en México, por lo cual proponemos eliminar esta disposición del Artículo 115 constitucional, posibilitando que las constituciones estatales precisen las modalidades y límites de la reelección en los estados, considerando la especificidad de sus respectivos municipios.

Sin embargo, es menester precisar que esta propuesta debe ser simultánea al desarrollo de los instrumentos de modernización de la democracia municipal, como son:

a) La consolidación de los derechos políticos ciudadanos;
b) El control democrático del gobierno; y
c) La rendición de cuentas por parte de éste.

Aunado a la eliminación de la prohibición de reelección inmediata se debe establecer un conjunto mínimo de disposiciones que permitan el ejercicio integral de la ciudadanía y de los derechos políticos en el ámbito municipal, a través de instrumentos de democracia participativa y rendición de cuentas de los ayuntamientos.

6. Atribuciones ciudadanas y política municipal. Los partidos políticos son instituciones necesarias de los sistemas democráticos y no puede plantearse uno sin los otros. Pero no son todo el sistema de representación política de una nación, de una entidad federativa o de un municipio. En los municipios, la diversidad social, cultural, política y económica de sus sociedades implican una agenda pública extensa, haciendo prácticamente imposible que los partidos políticos nacionales puedan reflejarla en su conjunto.

Derivado de lo anterior, nuestra propuesta considera que se debe indicar en el texto constitucional que la organización política de los ciudadanos en los municipios pueda expresarse a través de figuras adicionales a los partidos políticos, como son las organizaciones políticas municipales o las candidaturas

independientes de ciudadanos, además de las organizaciones comunitarias tradicionales en el caso de los municipios indígenas.

Lo relevante de esta propuesta es la preservación del derecho ciudadano a integrar los gobiernos municipales de manera inmediata, sin regulaciones que en la práctica impongan un obstáculo entre este derecho y el proceso electoral municipal.

7. Sistema de participación ciudadana y vecinal. En este momento, el reto contemporáneo que exige la sociedad, consiste en intensificar, diversificar y especialmente en institucionalizar los procedimientos de participación ciudadana y vecinal en los municipios, orientando su contenido hacia formas más amplias y coherentes con los principios contemporáneos de la democracia participativa.

Por ello, nuestra propuesta considera relevante el desarrollo de principios constitucionales que configuren tanto garantías ciudadanas (derechos políticos) como procedimientos de democracia participativa, fundamentando así de mejor manera las bases del autogobierno municipal.

Los nuevos elementos que podrían integrarse como principios que garanticen los derechos políticos y vecinales relativos a la equidad de género, a la igualdad de acceso a funciones y servicios municipales y a la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, y que deberán ser reglamentados son la transparencia de la información pública gubernamental, la rendición de cuentas periódica y pública sobre el desempeño de las funciones y servicios municipales, así como las figuras de iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

8. Dimensión administrativa y hacendaria. Las necesidades contemporáneas de reforma institucional municipal no se limitan a su contenido democrático, sino que además incluyen la modernización de su dimensión administrativa. Durante la última década, son cotidianos y numerosos los ejemplos de gobiernos municipales en México que han impulsado procesos de modernización administrativa; sin

embargo, se pueden encontrar factores que acotan la eficiencia administrativa municipal y entre ellas están las restricciones que las legislaturas de los estados que imponen a los ayuntamientos en aspectos como provisión indirecta de servicios públicos, creación de entidades paramunicipales o restricción a la contratación de deuda, por mencionar algunos ejemplos.

Por tanto, la dimensión administrativa de la presente propuesta contempla la necesidad de introducir elementos constitucionales que permitan la estabilidad y consolidación administrativa de los ayuntamientos, junto con estímulos a su funcionalidad eficiente y responsable. De manera paralela, principios que permitan fortalecer la autonomía administrativa municipal, para ampliar su capacidad de decisión en procesos de innovación y reforma administrativa, así como acceso a recursos alternativos. Por último, principios que permitan bases funcionales de coordinación y cooperación intergubernamental, con estados y la federación -guiada por los criterios de eficiencia, eficacia y subsidiariedad -así como aquellos que fundamenten la cooperación internacional.

9. Coordinación intergubernamental. La coordinación intergubernamental, su concepto jurídico y bases instrumentales, expresa una de las grandes transiciones del Estado mexicano en su conjunto, derivada de su evolución reciente.

El nuevo balance en la estructura del Estado mexicano implica reconocer al concepto de relaciones intergubernamentales y a su objetivo necesario: la coordinación y cooperación entre ámbitos de gobierno, con la finalidad única de mejorar la calidad de vida de la población, a través de la provisión más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas. Es prioritario reconocer la inclusión del municipio en el marco intergubernamental y su rol de interlocutor, considerando que la historia del centralismo lo había ubicado en un espacio marginal.

Por lo anterior, se pretende incluir un principio sobre relaciones intergubernamentales, con el propósito de lograr coordinación, cooperación y subsidiariedad que reconozca al municipio como interlocutor con capacidad para

representar los intereses municipales ante los poderes ejecutivos, estatales y federales, cuando las funciones de éstos confluyan con los intereses municipales o se trate de materias que se beneficiarían de la coordinación o acuerdo subsidiario.

10. Cooperación internacional. La cooperación internacional se ha convertido en una práctica e interés creciente para los gobiernos municipales en México, siguiendo el ritmo que han impuesto los procesos de globalización económica. La experiencia internacional y la propia del país refieren que el desarrollo socioeconómico requiere de fuertes lazos internacionales, a los que se les debe dar sustento en las iniciativas locales.

Asimismo, se considera que en algunas funciones municipales, como medio ambiente, agua, planeación urbana, transporte, vialidades, seguridad pública, protección civil, entre otras, la necesidad de coordinación bilateral fronteriza es imprescindible.

Por tanto, nuestra propuesta pretende incorporar un principio constitucional cuyo objeto sería el facultar a los ayuntamientos para la celebración de acuerdos de cooperación con entidades internacionales en la prestación de servicios públicos municipales y de coordinación en el caso de los municipios fronterizos, que conduzcan al desarrollo municipal y no incidan en las materias exclusivas de la Federación o de las entidades federativas.

11. Profesionalización del servicio público. Por todos es conocido que las administraciones municipales del país no han introducido a su práctica criterios explícitos de carácter funcional y técnico para determinar el ingreso, promoción y permanencia de su personal, como tampoco procedimientos que permitan su instrumentación apropiada.

Por ello, también pretendemos introducir un principio constitucional que estimule la evolución de la reglamentación municipal hacia un sistema de profesionalización de su administración.

Entre estos principios, pueden contemplarse procedimientos para que el ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos municipales se definan por indicadores de experiencia, calificación y desempeño, mediante concurso y evaluación objetiva, preservando los principios de equidad de género y reconocimiento a personas con algún tipo de discapacidad.

12. Emolumentos. En el rubro del personal de las administraciones municipales, una problemática reciente se refiere a las distorsiones en la remuneración y prestaciones de los funcionarios municipales, que no están reguladas mediante contrato colectivo de trabajo.

Por tanto, se propone la inserción de un principio constitucional que haga referencia a que la remuneración y todas las prestaciones de los funcionarios municipales deben adecuarse a las condiciones socioeconómicas del municipio.

13. Planeación de funciones y servicios municipales. Las leyes de las entidades federativas disponen que cada Ayuntamiento debe elaborar un documento de planeación municipal, haciendo un ejercicio que se reitera cada tres años en condiciones de fragilidad debidas al cortante ciclo entre un Ayuntamiento y otro. Sin planeación que defina objetivos, metas, recursos y secuencia al funcionamiento de la administración municipal, carece de eficacia la profesionalización. La planeación y profesionalización son procesos que se alimentan recíprocamente, por lo cual necesitan ser trazados de manera simultánea en el horizonte jurídico municipal.

14. El concepto de planeación a que se hace referencia es genérico, por tanto, abarca al conjunto de funciones y servicios municipales, que permitan orientar su desempeño.

En términos generales se ha establecido que la planeación incluye los siguientes conceptos y elementos:

La identificación de una organización o institución que implemente el plan. Un plan es un esquema para la acción que debe establecer el curso de acción de una persona o una institución.

Estima todas las condiciones de certidumbre e incertidumbre, para pensar en lo posible y lo deseable.
La probabilidad de una consecución de eventos es preponderante para determinar el curso de acción.

La improbabilidad o la incertidumbre relativa es una condición igualmente aceptable, pero de baja utilidad en términos operativos en la construcción de un plan.

Se hace necesario identificar y medir impacto de los riesgos, con el propósito de que permitan diseñar las alternativas posiblemente aplicables.
La planeación es un proceso intelectual por naturaleza.

Una característica fundamental de la planeación debe ser la flexibilidad en los medios para alcanzar los objetivos; así pues una de las consideraciones más recientemente adoptadas es dividir la planeación en plazos de cumplimiento de acciones concretas o proyectos enteros.

Esta planeación a largo plazo estima todas las tendencias futuras con varios años de anticipación, evaluando el mayor número de condiciones al presente. Permite diseñar estrategias para atender los problemas y necesidades que se esperan entre los próximos 20 y 50 años.

La planeación de mediano plazo normalmente cubre un período de 5 a 20 años y es más práctica pues cuenta con estimaciones más precisas de las tendencias a presentarse en los próximos años, dadas las condiciones tecnológicas y demográficas esperadas. Estos planes reflejan de manera más fiel, lo que esta sucediendo y lo que se pretende cambiar o conservar con políticas específicas.

Así pues, la planeación estratégica es generalmente una herramienta que nos permite proyectar una visión de futuro, ordenando y orientando nuestras acciones al cumplimiento de una serie de metas y objetivos para alcanzar finalmente nuestra visión. Es importante destacar entonces que la característica central de una visión de futuro es que esta proyectada a varios años y requiere esfuerzos y reorientaciones a lo largo del camino para que pueda realizarse. Su principal ventaja entonces es ser flexible en cuanto a los medios pertinentes a emplearse para ser alcanzada, pero su principal restricción es el acuerdo en el objetivo mismo.

La propuesta que hoy presentamos, contempla la integración de un principio general de planeación para el conjunto de funciones y servicios municipales, capaz de definir objetivos de largo plazo, con validez jurídica que trascienda al período de los ayuntamientos.

15. Funciones y servicios municipales. Las funciones y servicios configuran el entorno directo de responsabilidades públicas de la institución municipal, cuya delimitación obedece en primera instancia a la agenda específica de necesidades colectivas de la sociedad municipal y, en el aspecto jurídico, a las atribuciones que las constituciones federal y estatal le reconocen al municipio de manera exclusiva y concurrente.

Frente al proceso de ampliación de las responsabilidades públicas municipales, es conveniente impulsar el marco jurídico que cobije a esta creciente y compleja concurrencia. Desde esta perspectiva, resulta pertinente la inclusión de un principio general que preserve la iniciativa del municipio para la atención o gestión de las necesidades públicas municipales.

Dicho principio abriría el espectro de las funciones públicas en las cuales podría incidir el municipio, dependiendo de las necesidades específicas de la sociedad municipal. Por tanto, se realizaría una disposición constitucional genérica que

permitiría incidir en aquellas funciones necesarias para el bienestar de la población y de las que no esté expresamente excluido.

Este punto, donde se amplía el catálogo de las funciones y servicios públicos municipales; en la fracción III del artículo 115 previene que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que ahí se mencionan; la Iniciativa, añade la protección del patrimonio histórico y cultural municipal, es decir, aquellos bienes de esa naturaleza que no son propiedad federal ni estatal; así como la regulación y administración del transporte público urbano de pasajeros, en donde consideramos que se incluya la asignación de concesiones, determinación de tarifas y rutas, y todos los elementos que permitan que este servicio sea cada vez de mejor calidad, seguro y digno.

16. Hacienda municipal. En el rubro hacendario, los municipios están regulados por una normatividad que en muchos aspectos es restrictiva y no estimulante del desarrollo de sus capacidades institucionales.

Derivado de lo anterior, se propone la inclusión de un principio constitucional que determine la facultad de los ayuntamientos para establecer tasas, cuotas, tarifas y tablas de valores de las contribuciones inmobiliarias. Como toda función tributaria, deberá cumplir con los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad y equidad, así como la eventual previsión para que el ejercicio de esta facultad no genere rendimientos menores al periodo fiscal precedente.

En relación con las contribuciones inmobiliarias y en congruencia con los principios de generalidad y de igualdad jurídica entre ámbitos de gobierno, se deriva también la necesidad de eliminar las exenciones que actualmente existen en la recaudación de estas contribuciones para los bienes de dominio público, de la Federación, de las entidades federativas o los municipios.

En materia fiscal, es pertinente dejar abierta la posibilidad de que los ayuntamientos puedan asumir determinadas funciones tributarias convenidas con las entidades federativas o la Federación.

17. Transparencia y rendición de cuentas. Como se afirmó en el transcurso de la integración de la Agenda de la Reforma municipal: "Para eficientar la recaudación es necesario que exista transparencia en el manejo de los recursos, que además exista una relación costo-recuperación y que el ciudadano constate la creación de obra pública"; empero esta exigencia de transparentar el ejercicio público no sólo es útil, es indispensable si queremos impedir una regresión en la situación que vive actualmente el país; en efecto, la única garantía para preservar las libertades logradas hasta ahora, es estar seguros de que el proceso de descentralización política que es ya una realidad en marcha, vaya acompañado de mecanismos democráticos que impidan el abusivo ejercicio del poder público.

Lina Gryj, relatora de la mesa de "Transparencia y rendición de cuentas" del Foro Internacional del Federalismo, apunta refiriéndose a la participación de Gustavo Rayo: "Experiencias en algunos países han mostrado que esta vulnerabilidad aumenta al precipitar los procesos de descentralización sin crear condiciones normativas suficientes y dar el fortalecimiento técnico necesario. [...] A mayor concentración de atribuciones en la provisión de servicios sin mecanismos de fiscalización adecuados y eficientes, la posibilidad de que haya corrupción aumenta".

Partiendo pues de tan atinada base, la iniciativa que ahora se presenta se ocupa de este tema de diferentes maneras y con diferentes medios; la primera de ellas, proponiendo la creación de órganos estatales autónomos de fiscalización, es fruto de un amplio consenso de que en la actualidad no hay evidencias del necesario distanciamiento entre órganos del poder público que, por la naturaleza de su función, deben actuar en forma separada; ni tampoco hay garantías para que el gasto público se ejerza con claridad; por lo general, son las instancias de la propia administración las que "supervisan" el gasto público local; no existe, pues, la

opinión fundada, imparcial, acertada y responsable de un órgano que efectivamente cumpla con su labor a cabalidad en materia de fiscalización del gasto público; es frecuente, dolorosa realidad, que las instancias encargadas de estas funciones están en manos de personas que guardan estrechos lazos de dependencia respecto de funcionarios a los que debieran fiscalizar; de este modo, tan importante labor no se realiza o se hace sólo para cubrir las apariencias.

Es indispensable, pues, prever la existencia de un órgano que de una vez por todas ejerza las tareas de supervisión y control del gasto público en circunstancias tales que nos permitan confiar en su gestión; dotado de independencia y autonomía respecto de su funcionamiento frente al aparato administrativo; cualificado, con solvencia moral y capacidad técnica más allá de toda duda. Entidad que no esté sujeta, ni pueda estarlo, a los vaivenes de la política ni a los azares partidistas. Organismo, en fin, que nos devuelva a los ciudadanos, la confianza en la política y la gestión de gobierno. Prescripción contenida en el artículo 116 mediante la adición de un segundo párrafo en su fracción II, que dice: "*Las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, en los términos que dispongan su Constitución y sus leyes, crearán entidades con autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto será la fiscalización de la cuenta pública estatal, la cual incluirá la evaluación de la racionalidad y eficiencia del gasto*". Previsión que además, será aplicable a los municipios dado que el artículo previo (115, fracción IV antepenúltimo párrafo) señala que: "*Los recursos municipales serán fiscalizados conforme al último párrafo de la fracción segunda del artículo 116 de esta Constitución*".

18. El problema jurídico que plantea el cobro del derecho por alumbrado público es complejo; si bien abundan las propuestas para que se modifique el marco constitucional y -además de la previsión contenida en la fracción III, del artículo 115 en el sentido de que los municipios tendrán, dentro de las funciones y servicios públicos a su cargo, la de alumbrado público- se contemple que las legislaturas de los estados puedan legislar sobre el particular, lo cierto es que las

resoluciones emitidas por nuestro máximo tribunal no dejan lugar a dudas en el sentido de que no sólo es un problema de determinación respecto de la competencia para legislar en materia de energía eléctrica, de conformidad a lo preceptuado por el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5º, subinciso a), de la Constitución federal, que expresamente señala que es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica, como lo ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación;[1] es, sobre todo, un problema que guarda relación con la esencia del tributo en el orden constitucional y legal mexicano. De nueva cuenta es preciso traer a colación aquí el texto del artículo 31, fracción IV del cuerpo normativo en cita, que expresamente prevé: "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: [...] IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

En efecto, la Corte ha sostenido: "El objeto del tributo es lo que se grava, es la actividad o situación económica sujeta a imposición. Ahora bien, en términos de lo previsto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República, los gobernados deben contribuir al pago de los gastos públicos, pero esa contribución debe ser equitativa, por tanto, no es dable tomar como base para el pago por el servicio de alumbrado público, el consumo de energía eléctrica, porque con ello se rompe la correspondencia que debe existir entre el objeto de una contribución y su base, ya que en este caso, no hay ninguna relación entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por alumbrado público, esto es, quien no consume energía eléctrica no paga el servicio de alumbrado público, y quien lo hace paga en proporción a su consumo, no obstante que ambos hagan uso del alumbrado público (las cursivas son nuestras)".[2] De ahí que no baste que sea urgente "que se lleven a cabo las reformas constitucionales necesarias para darle total sustento jurídico a las aportaciones que los gobiernos municipales cobran para financiar el servicio de alumbrado público y que actualmente carecen de ello";[3] porque no es exclusivamente un problema de falta de atribuciones, sino que el procedimiento

más simple (y por qué no decirlo, cómodo) para la fijación del cobro, es inicuo a la luz del texto constitucional en comento.

No obstante lo anterior, se propone reformar la fracción III del artículo 115 para que de manera expresa, se faculte a los estados para que puedan legislar en esa materia en particular; así, dentro de las funciones y servicios públicos que los municipios tendrán a su cargo, mismo que se enuncia en el inciso b), al "Alumbrado público", mismo que "*se cobrará por los municipios conforme a las bases que expidan las legislaturas de los estados".*

IV. Es pertinente destacar en este punto, que las funciones y servicios configuran el entorno directo de responsabilidades públicas de la institución municipal, cuya delimitación obedece -en primera instancia- a la agenda específica de necesidades colectivas de la sociedad municipal y, en el aspecto jurídico, a las atribuciones que las constituciones federal y estatal le reconocen al municipio de manera exclusiva o concurrente. La agenda de asuntos públicos municipales se ha convertido en la principal fuerza de vinculación de los ayuntamientos hacia determinadas áreas públicas, con diferente escala, con específicos matices en cada municipio, incrementando por este camino la diversidad de las funciones municipales. En la práctica, los gobiernos municipales han extendido sus áreas de incidencia en función de las necesidades sociales municipales, usualmente desbordando el más bien estrecho listado de sus atribuciones exclusivas.

Frente a este proceso en curso, de ampliación de las responsabilidades públicas municipales, que además se presenta con la mayor diversidad al interior y entre las regiones del país, es conveniente impulsar el marco jurídico que cobije a esta creciente y compleja concurrencia. Para la anterior dinámica resulta más conveniente un instrumento general sobre la concurrencia y coordinación intergubernamental, que la ampliación del listado de funciones municipales exclusivas. Ello, por cuanto que no hay modo de establecer un catálogo de atribuciones susceptible de adecuarse a la compleja y múltiple realidad del municipio mexicano. Las diferencias abismales entre una y otra entidad federativa,

e incluso hacia el interior de un mismo Estado, dificultan sino es que imposibilitan esa alternativa o, en todo caso, aplazan la adopción de medidas inmediatas por parte de aquellos municipios que sí cuentan con los recurso humanos y materiales necesarios para afrontar los retos que sus circunstancias específicas les imponen.

Como se desprende de *Bases para una reforma constitucional en materia municipal,* tenemos que desde esta "*perspectiva, resulta pertinente la inclusión de un principio general que preserve la iniciativa del municipio para la atención o gestión -en su caso- de las necesidades públicas municipales*".[4]Es decir, frente a la inconveniencia de elaborar un catálogo de facultades susceptibles de atribuirse a los municipios, se prevé la inclusión de un párrafo que de manera general admita atribución genérica de solicitar que se reconozcan a favor suyo las facultades necesarias para ejecutar los actos tendientes a la satisfacción de las necesidades colectivas de que se trate. Para ese fin, se reforma al vigente inciso i) de la fracción III del artículo 115; así, dado que en la actualidad se preceptúa en tal apartado que las legislaturas locales determinarán, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, las otras actividades susceptibles de realizar por los municipios, se añade que ese estado de cosas puede verse alterado atendiendo a la gestión de los propios municipios ante las instancias federales y estatales de cualquier asunto de interés municipal para pedir que, previo acuerdo de la autoridad competente, el municipio respectivo pueda asumir de manera directa la provisión de las funciones o servicios de que se trate.

V. La fracción XXX del artículo 73 se reforma a fin de establecer un principio general a efecto de impulsar una distribución de atribuciones y competencias más acorde con un régimen federal como el nuestro que, al mismo tiempo, no propicie una desmedida intervención del Poder Judicial como ocurre en nuestro país vecino: Estados Unidos de América; donde ha sido la Corte el órgano que ha jugado un importantísimo papel para señalar las atribuciones que atañen a cada órgano de gobierno. Es por ello que a la última fracción del numeral citado, la

XXX, que previene que el Congreso podrá expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades que se le otorgan por ordenamientos diversos, en tratándose de leyes que establezcan la concurrencia y coordinación del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, tales ordenamientos deberán sujetarse a los principios del federalismo, la descentralización, la cooperación subsidiaria y la mejor atención a las necesidades sociales.

VI. Por otro lado, para reparar los inconvenientes e inconsistencias del artículo 124 constitucional, tan nocivos para el régimen federal por lo ambiguo e impreciso de su contenido, es que se estima que debe reformarse ese numeral; así, se abona por un texto constitucional que contenga una clara distribución de competencias entre los órdenes de gobierno estadual y federal, aunque haya quienes observan críticas a este sistema: "*Con respecto a la experiencia canadiense, y siguiendo el camino trazado por Mariano Otero, podría pensarse que el mejor diseño constitucional para México podría ser el explicitar con facultades expresas la esfera tanto federal como estadual en la Constitución, determinando que las futuras facultades no previstas para ninguna de las esferas pudiera ser bien a favor de la Federación o de los Estados, según se determine constitucionalmente o por resolución judicial. No obstante, esta solución tendría el persistente vicio de la exclusividad de una u otra esfera, excluyendo a un gobierno o a otro*".[5] En lo particular, se estima que es preferible, en este punto, dar el paso de explicitar de manera textual, las esferas de competencia de cada orden de autoridad, como una necesidad de responder a la situación actual que se vive en el país. O como lo ha expresado Tonatiuh Guillén López, coordinador general de la Agenda de la Reforma Municipal, refiriéndose a las atribuciones exclusivas: "*Si ahora se plantea es porque existe centralismo; porque existe concentración de funciones y recursos públicos en el gobierno federal. La sustancia son las reglas e instituciones del pacto federal. O dicho de otra manera, la construcción federal de la voluntad nacional*".[6]

Mecanismo que, por lo demás, se considera como imprescindible y de fase intermedia para avanzar más allá y arribar, como en efecto se hace, a dotar a los municipios mexicanos de las facultades necesarias para que puedan prestar por sí mismos los servicios públicos que la comunidad les demanda y realizar las funciones útiles para ese propósito y que incluso ya vienen realizando fuera del marco jurídico.

Podría estimarse que el listado contenido en dicho artículo 124, en uno u otro sentido, fuera insuficiente. Sin embargo, dadas la condición que prevalece en la actualidad, es preferible delimitar con precisión lo que a cada orden de gobierno atañe, en vez de un criterio que, por indeterminado, dificulta la adopción de una postura francamente federalista o, como mínimo, de descentralización. Más aún, de adoptarse un criterio "*definitivamente éste sería el de descentralización, dado que toda doctrina moderna del Federalismo lo identifica con este tema que lo remite a la defensa de la comunidad local, que se identifica con el término de autonomía, que surgiere la transferencia de funciones que se oponen a la concentración, que implique el acercamiento entre gobernantes y gobernados y la reubicación geográfica de actividades y recursos como muchos lo han venido reconociendo en la época reciente*".7

VII. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General, nos permitimos someter a la consideración del Constituyente Permanente, la presente Iniciativa de adiciones y reformas a los artículos 36, 40, 41, 73, 79, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de federalismo político, al tenor del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman: la fracción IV, del artículo 36; el artículo 40; el primer párrafo del artículo 41; la fracción XXX, del artículo 73; la fracción IV, del artículo

79; la denominación del Título Quinto; y del artículo 115 el párrafo primero, los párrafos primero y segundo de la fracción I, el párrafo segundo de la fracción II, los incisos b) e i) de la fracción III y su párrafo segundo, el primer párrafo de la fracción IV y sus incisos a), b) y c) y los párrafos tercero y cuarto, de la fracción V los incisos c) e i), y el primer párrafo de la fracción VIII; el primer párrafo del artículo 124; se adicionan: del artículo 115 los incisos j) y k) de la fracción III, dos párrafos en la fracción IV, un inciso j) de la fracción V, un segundo párrafo a la fracción VI; un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116; dos fracciones del artículo 124; todos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 36. ...

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, de **las entidades federativas y municipios,** que en ningún caso serán gratuitos; y

V. ...

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados soberanos y **municipios libres** en todo lo concerniente a su régimen interior, **y por el Distrito Federal,** pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados **y Distrito Federal y por los municipios,** 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.

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. ...

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. **Las leyes que establezcan la concurrencia y coordinación del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, se sujetarán a los principios del federalismo, la descentralización, la cooperación subsidiaria y la mejor atención a las necesidades sociales.**

Artículo 79. ...

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley, **la que en todo caso, para los efectos legales conducentes, le reconocerá el carácter de parte ofendida.**

Título Quinto
De los Estados de la Federación, de los Municipios y del Distrito Federal

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, **que gozará de autonomía política, financiera y administrativa para la realización del bienestar colectivo y la gestión de sus intereses comunes. En la definición del marco institucional de los ayuntamientos -su estructura y funcionamiento-, las leyes federales y estatales reconocerán la diversidad cultural, demográfica, territorial y social de los municipios, preservando los principios de equidad en su desarrollo y de cooperación e interdependencia.**

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, **que representará la voluntad democrática de la sociedad municipal para la organización y gestión de sus intereses.** 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 Constituciones de los estados definirán el régimen de compatibilidad para ocupar los cargos del ayuntamiento, el periodo de los mismos, las bases de la elección o reelección de sus integrantes y de las candidaturas de ciudadanos sin partido y de otras formas de organización de participación política municipal.

...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, e**l estatuto del servicio profesional de carrera,** los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen **el gobierno y la** administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, aseguren la participación ciudadana y vecinal **y garanticen en el ámbito municipal los derechos políticos ciudadanos, la transparencia y rendición de cuentas y el ejercicio de los instrumentos de democracia participativa: deliberación y consulta públicas, plebiscito, referéndum, cabildo abierto e iniciativa popular, entre otros.**

...

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público, **que se cobrará por los municipios conforme a las bases que expidan las legislaturas de los estados;**

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;
f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

i) Protección del patrimonio histórico y cultural municipal;
j) Transporte público urbano de pasajeros; y

k) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, **sin menoscabo de la facultad de gestión ante las instancias federales y estatales de cualquier asunto de interés municipal. En estos casos, y previo acuerdo de la autoridad competente, podrá asumir de manera directa la provisión de estas funciones o servicios.**

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales, **los indicadores de desempeño públicos que para el efecto establezcan y los principios general de planeación que permita orientar sus acciones y programas en el corto, mediano y largo plazos y el de igualdad de acceso a los servicios municipales.**

...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, **los recursos lícitos que gestionen,** así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso **percibirán:**

a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados. **La ley secundaria federal contemplará, adicionalmente a la entrega de los fondos provenientes de las participaciones y aportaciones que les correspondan, el suministro de recursos que se distribuirán de acuerdo a criterios de eficiencia en la gestión pública y considerará dentro de estos criterios la vigencia, en el ámbito respectivo, de políticas públicas que incrementen los ingresos propios.**

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, **sujetos al principio de recuperación de costos.**

...

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior, los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, **establecerán mediante acuerdos tributarios de observancia general,** las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores

unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos municipales en donde se establecerán las hipótesis normativas que causen el pago de contribuciones y prevean los distintos supuestos de ingresos municipales. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

Los recursos municipales serán fiscalizados conforme al último párrafo de la fracción segunda del artículo 116 de esta Constitución.

Las remuneraciones de los servidores públicos municipales serán públicas, acordes CON las condiciones socioeconómicas del municipio y proporcionales a las responsabilidades del cargo;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. **En la elaboración de proyectos de desarrollo e implementación de programas, la Federación o los estados deberán coordinarse con los municipios;**

...

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales; y

j) Intervenir en las materias de desarrollo económico, política social, educación, vivienda, salud, protección del medio ambiente y recursos naturales, cultura y deporte.

...

VI. ...

En el ámbito de su competencia, los municipios podrán celebrar acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

...

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, **para que su integración refleje la distribución de la votación válida emitida.**

...

Artículo 116. ...

II. ...

Las Legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, en los términos que dispongan su Constitución y sus leyes, crearán entidades con autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto será la fiscalización de la cuenta pública estatal, la cual incluirá la evaluación de la racionalidad y eficiencia del gasto. En los procedimientos que deriven de denuncias y querellas penales presentadas por éste o cualesquier otro organismo encargado de fiscalizar o determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o al patrimonio de los entes públicos

estatales En los procedimientos que deriven de denuncias y querellas penales presentadas por éste o cualesquier otro organismo encargados de fiscalizar la Cuenta Pública o de determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o al patrimonio de los entes públicos estatales o de fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley, la que en todo caso, para los efectos legales conducentes, le reconocerá el carácter de parte ofendida.

III. ...

Artículo 124. El ejercicio del poder público en los Estados Unidos Mexicanos se hará conforme a la siguiente asignación de facultades y atribuciones:

I. Corresponden a los poderes de la Unión, el ejercicio de las facultades que les sean concedidas por esta Constitución en su favor. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución **al orden federal** se entienden reservadas a los estados.

II. Son facultades exclusivas de los estados las relativas a las siguientes materias:

a) Ejercicio profesional;

b) Estado civil de las personas;

c) Función notarial;

d) Instituciones de asistencia privada;

e) Juventud;

f) Ocupación y enajenación de terrenos baldíos;

g) Registro público de la propiedad;
h) Servicios de seguridad prestados por empresas privadas;

i) Transporte público, con excepción de la fracción III del artículo 115 que son de exclusividad de los municipios; y
k) Vivienda.

Artículos Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

Artículo Segundo. Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2005.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Artículo Tercero. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento respectivo.

Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el municipio respectivo, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En todos los casos, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La Legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

Artículo Cuarto. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.

Artículo Quinto. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Notas:

1 Bajo el rubro "Alumbrado público, derechos por servicio de. Las leyes o códigos locales que establecen como referencia para su cobro la cantidad que se paga por el consumo de energía eléctrica son inconstitucionales porque invaden la esfera de atribuciones de la Federación". Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Parte: Tomo I, Parte: SCJN. Tesis: 72. Página: 87.

2 "Alumbrado público, derechos por servicio de. Los artículos 49 y 51 de la Ley Número 122 de Ingresos de los Municipios del Estado de Guerrero, que establecen para su cobro la cantidad que se paga por el consumo de energía eléctrica, invaden la esfera de atribuciones de la Federación". Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Parte: III, marzo de 1996. Tesis: XXI.1o. j/4. Página: 701. Y dicha ejecutoria también abunda: "Amén de que, como ha quedado apuntado, ?si el indicado derecho? se calcula en base al consumo de energía eléctrica, lo que realmente se está gravando es ese consumo, y por ende, los artículos 49 y 51 de la Ley Número 122 de Ingresos de los Municipios del Estado de Guerrero, invaden la esfera de atribuciones de la Federación".

3 Posicionamiento de la Asociación de Municipios de México, AC, respecto de la agenda legislativa de la LIX Legislatura federal, 2003-2006.

4 "Bases para una reforma constitucional en materia municipal". Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. Septiembre, 2004. Pág. 48.

5 Ponencia que, por la Universidad Nacional Autónoma de México, presentó el maestro Manuel González Oropeza, bajo el título *Diseño constitucional de competencias gubernamentales,* dentro del *Taller de diálogo sobre los orígenes, estructura, y cambios constitucionales en las democracias federales, caso México,* que gira en torno al marco del programa internacional denominado "Diálogo global sobre federalismo en el siglo XXI, prácticas, perspectivas y prospectos"; párrafo número 9. Y agrega: "Nuestro país, a través de las facultades implícitas de la Federación, podría también asignar esas facultades residuales a la Federación, sin necesidad de facultades expresas; pero México no cuenta con la tradición de una amplia interpretación judicial ni la Federación ha necesitado de este subterfugio, pues ha preferido reformar expresamente la Constitución cada vez que requiere hacerse cargo de una nueva función".

6 Tonatiuh Guillén López, del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte, en su ponencia denominada *El federalismo y sus actores en México de 1917 al siglo XXI,* presentada en el *Taller de diálogo sobre los orígenes, estructura, y cambios constitucionales en las democracias federales, caso México,* que gira en torno al marco del programa internacional denominado "Diálogo global sobre federalismo en el siglo XXI, prácticas, perspectivas y prospectos".

7 Licenciado José Francisco Blake Mora, ponencia presentada en el *Foro internacional de federalismo.* Veracruz, México, noviembre de 2001.

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo, a 25 de noviembre de 2004.

Diputados: Ramón Galindo Noriega (rúbrica), César Chávez Castillo, Gonzalo Rodríguez Anaya (rúbrica), César Amín González Orantes (rúbrica), Francisco Rojas Toledo (rúbrica), Eduardo Alonso Bailey Elizondo, José Antonio Cabello Gil (rúbrica), Sergio Armando Chávez Dávalos (rúbrica), Armando Leyson Castro (rúbrica), Martha Laguette Lardizábal (rúbrica), José A. de la Vega Asmitia (rúbrica), Fernando de las Fuentes Hernández (rúbrica), Horacio Duarte Olivares, Félix González Canto, Ramón González González (rúbrica), Luis Antonio González Roldán (rúbrica), Edelmira Gutiérrez Ríos (rúbrica), Minerva Hernández Ramos (rúbrica), Adrián Islas Hernández (rúbrica), Salvador Márquez Lozornio

(rúbrica), Gelacio Montiel Fuentes (rúbrica), Alfonso Ramírez Cuéllar, Armando Rangel Hernández (rúbrica), Óscar Rodríguez Cabrera, Jacobo Sánchez López (rúbrica), Tomás Antonio Trueba Gracián (rúbrica), Jorge Uscanga Escobar (rúbrica), Bernardo Vega Carlos, Juan Fernando Perdomo Bueno (rúbrica), Lino Celaya Luría (rúbrica), Claudia Ruiz Massieu Salinas, Héctor Gutiérrez de la Garza, Germán Martínez Cázares, Juan de Dios Castro Lozano, Guadalupe Suárez Ponce, Myriam Arabian Couttolenc, Beatriz Zavala Peniche, Emilio Zebadúa González, Enrique Ariel Escalante Arceo, Omar Bazán Flores (rúbrica), Jesús González Schmal (rúbrica), Jorge Antonio Kahwagi Macari, Rafael Flores Mendoza (rúbrica).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1634-I, jueves 25 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA LA FRACCION III DEL APARTADO C DEL ARTÍCULO 37 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CIUDADANÍA, 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 la fracción III del apartado C del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 37 constitucional establece cuáles son las causas que producen la pérdida de la nacionalidad (apartado B) y las que originan la pérdida de la ciudadanía (apartado C). Este artículo integra el grupo de las obligaciones impuestas a los mexicanos, mencionadas en el artículo 31 y las concernientes a los ciudadanos mexicanos establecidas en el artículo 36 de la Constitución Política Federal.

El apartado C del artículo 37 establece los supuestos bajo los cuales se pierde la ciudadanía mexicana. La primera fracción establece que la aceptación o uso de títulos nobiliarios originan la pérdida de la ciudadanía.

Las fracciones II, III y IV del mismo precepto establecen supuestos de pérdida de la ciudadanía, en donde se sanciona a los mexicanos que no solicitan permiso del

Congreso Federal o de la Comisión Permanente para realizar ciertas acciones. En este sentido, la prestación voluntaria de servicios oficiales a gobiernos extranjeros, el uso o aceptación de condecoraciones extranjeras y la admisión de títulos o funciones de otro gobierno no son actividades que *per se* ameriten ser sancionadas, pero el legislador consideró que dada la vinculación que podría establecerse entre ciudadanos mexicanos e intereses contrarios al bien común de la sociedad mexicana era conveniente exigir la autorización del Poder Legislativo para su realización.

Respecto a la fracción III, consideramos que ésta se encuentra desfasada de las actuales circunstancias históricas que vive nuestra nación. El hecho de que a mexicanos distinguidos, en nombre propio o en representación de una colectividad, llámese familia, comunidad, la nación misma, o cualquier otra, se les reconozca su labor en el extranjero mediante el otorgamiento de condecoraciones por parte de otras naciones con las cuales se tiene relaciones diplomáticas; de personas físicas o morales u organismos internacionales que el Estado Mexicano reconoce, tiene relaciones formales y con los cuales comparte y acepta sus labores, fines, sus objetivos y demás, no implica de ninguna manera sumisión o compromisos de ninguna especie hacia el otorgante.

Por ello, el hecho de que se tenga que pedir permiso al Congreso Federal o a su Comisión Permanente para recibir y usar condecoraciones, resulta ser requisito prácticamente obsoleto, que muy pocos países piden y que está fuera de nuestro actual contexto histórico de apertura.

Más aún, el que un ciudadano mexicano, representante popular o funcionario público reciba un reconocimiento a su labor, constituye finalmente un reconocimiento a la Nación.

La fracción III del apartado y artículo en comento debe tener el mismo principio que se aplica para la fracción IV, que indica que la recepción de títulos literarios, científicos o humanitarios no requiere de permiso alguno de parte del Congreso,

toda vez que el único resultado de que un ciudadano mexicano reciba tales distinciones es el enaltecimiento de México.

El jurista Ignacio Galindo Garfias establece que la naturaleza de las sanciones establecidas en el artículo 37 presenta una característica peculiar; es por esencia de carácter político (pérdida de las prerrogativas y derechos inherentes a la nacionalidad y en su caso a la ciudadanía) y a través de esa sanción, quedan manifiestas las consecuencias jurídicas que se producen si los destinatarios de la norma incurren en la conducta tácitamente prohibida. La privacidad del goce de las prerrogativas establecidas en los artículos 32 y 35 de la Constitución de la República consiste en la pérdida de los derechos y consecuentemente de la ciudadanía: quedar excluido enteramente de la comunidad política. Es decir, del goce de los derechos y del cumplimiento de los deberes que corresponden a quien ostenta el Estado político de mexicano y de la categoría de ciudadano de la República.

Sin embargo, no se debe olvidar que una Constitución es le resultado del desarrollo social de un pueblo, de los fenómenos que a través de largos periodos han venido conformando la idiosincrasia y el espíritu de ese pueblo. En nuestro caso, durante la época colonial y aun años después de la Independencia, la existencia de las castas y particularmente de la nobleza española directora de los destinos de la metrópoli y de sus colonias, era una realidad que se daba en la Nueva España.

Por esa razón, entre otras, en los planes y programas del movimiento de insurgencia en nuestro país, aparece como una constante el propósito de establecer la igualdad y en su consecuencia, la decisión de erradicar el uso de los títulos de nobleza y posteriormente el uso y aceptación de condecoraciones extranjeras sin la previa aceptación del Congreso Federal.

Para el caso del apartado C del artículo 37, no se manifiesta que la razón de la prohibición contenida en este artículo, es otorgar al Congreso de la Unión la

facultad de juzgar si la aceptación y uso de condecoraciones extranjeras compromete la seguridad de la nación, la tranquilidad y el interés público del Estado mexicano. Se argumenta que se trata de una medida de protección al interés general de la nación.

Sin embargo, el recibir una condecoración no compromete la seguridad nacional, la tranquilidad y el interés público del Estado mexicano. En cambio, el hecho de que el uso y aceptación de una condecoración tenga que pasar necesariamente por el visto bueno del Congreso Federal o de su Comisión Permanente se puede prestar a una decisión mediada por intereses políticos más que al reconocimiento y distinción del trabajo de quien se hace acreedor de la condecoración que se trate.

De aquí que propongamos una reforma a la fracción III del apartado C del Artículo 37 Constitucional, en donde se establezca en nuestra Carta Magna que el permiso necesario para recibir una condecoración, deba darse no necesariamente por parte del Congreso General o su Comisión Permanente, sino a través de algún otro mecanismo que se contemple en la Ley.

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

Iniciativa de decreto que reforma la fracción III del apartado B del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma la Fracción III del Apartado B del Artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 37.-

A) .....

B) .....

I. .....

II. .....

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. .....

II. .....

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras, sin el permiso correspondiente que deba otorgarse en los términos y formas que establezca la Ley.

IV. .....

V. .....

VI. .....

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 25 de noviembre de 2004.

Dip. José Antonio Cabello Gil (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1634-I, jueves 25 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO ÁVILA NEVÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con los artículos 71, fracción II, y 72 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 de los Estados Unidos Mexicanos, el de la voz, diputado Pedro Ávila Nevárez, presenta ante esta H. soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El 18 de marzo de 1938, a las ocho de la noche, el presidente Lázaro Cárdenas estaba reunido a puerta cerrada con su gabinete al que le anuncio su decisión de expropiar la industria petrolera. Dos horas después, en todas las estaciones de radio de la República, la hizo pública al pueblo de México.

El acto produjo una honda impresionen todo el país; la expropiación se lleva a cabo un viernes, y rápidamente se fue advirtiendo el apoyo de la opinión pública. El 23 de marzo hubo en la ciudad de México una enorme manifestación de respaldo que, según citan las crónicas periodísticas, superaban las cien mil personas. De igual forma, el 12 de abril hubo una manifestación muy peculiar frente al Palacio de las Bellas Artes. Millares de mujeres de todas las clases sociales llevaron su cooperación para pagar la deuda petrolera. Las aportaciones iban desde gallinas hasta joyas valiosas.

La expropiación era resultado de una cadena de hechos que habían puesto en entredicho la soberanía del país y por ello esta decisión llenó de júbilo al pueblo de México.

Este ejemplo de responsabilidad de un gobierno que protege a su pueblo sigue dándonos lecciones de nacionalismo y política. Ahora más que nunca, retumban esas palabras pronunciadas por el Señor Presidente: "así como para proveer la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos". Estas palabras fueron un llamado en la defensa de los mas pobres de la nación.

Desde entonces ha habido un gran cambio de política de Estado con los pobres, ya no son lo principal desde que llegaron los neoliberales. Al recuperar las riquezas del subsuelo, también se recupero la dignidad del país.

Los constitucionalistas imprimieron a la Ley Suprema un sentido social, se reflejaba así la ideología revolucionaria. Se imprimieron las Garantías Individuales, las que daban los derechos a los ciudadanos y las obligaciones al Estado. La libertad, el derecho de los pueblos indígenas, el derecho a la educación, los derechos civiles, los derecho al trabajo, la libertad de manifestación, derecho de petición, derecho de asociación, derecho de transito, las propiedades de la nación y la distribución equitativa de las riquezas.

Esto es un Estado social, un proyecto de nación que ve al pueblo como su razón de ser y que sus riquezas deben ser distribuidas a todos, para dar así las oportunidades de un mejor nivel de vida, que los ciudadanos sean receptores de todo lo que la nación declara como suyo.

Por lo que, de acuerdo al artículo 27 constitucional en su segundo párrafo, el Estado tiene el derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con

objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. El artículo 28 del mismo ordenamiento en su ultimo párrafo, sostiene la posibilidad del Estado de otorgar subsidio en benéfico de la población, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecte sustancialmente las finanzas de la nación. Sin lugar a dudas a esta facultad se acoge esta propuesta.

Este precepto nos señala que el Estado deberá regular en beneficio de la sociedad, las riquezas de la nación. La teoría nos propone entonces que el derecho del Estado a regular en beneficio social, se agrega a la obligación del mismo para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. Si a esto agregamos la responsabilidad del Estado de brindar a sus gobernados la oportunidad de un mejor nivel de vida, entonces podemos concluir que el Estado debe otorgar en beneficio del pueblo en situación de extrema pobreza el goce sin costo de los beneficios y riquezas de la nación.

Ahora propongo que se Legisle en beneficio de los mas pobres, de aquellos que son mas vulnerables a las condiciones económicas, cuyos ingresos son insuficientes para acceder a los satisfactores mínimos para una vida digna.

Uno de los parámetros de la extrema pobreza es su incapacidad de acceder a los energéticos necesarios para tener la capacidad de cocinar, resguardarse de climas extremadamente fríos, de proveer la capacidad de purificar agua, y otros beneficios en el uso de hidrocarburos gaseosos, como el gas natural y gas licuado del petróleo. Que estos productos hoy necesarios principalmente en zonas urbanas, mantienen una tendencia de aumento del precio de manera gradual, y se sujetan a los precios internacionales, lo que hace más vulnerable a la población marginada y en extrema pobreza. El gas licuado de petróleo es uno de los principales energéticos para la población en México. Este combustible tiene un gran impacto social; alrededor de 64% del consumo nacional de gas LP se destina al sector residencial, más del 80% de los hogares mexicanos utiliza este combustible.

El Estado tiene la obligación de dar oportunidad a su población a acceder a los mínimos satisfactores, y sobre todo aquellos que son producto de los bienes de la nación, por lo que la historia de un país, que se reconstruyo después de una Revolución, debe contemplar como una de sus objetivos, el tener una población que satisfaga su nivel de vida. Las grandes injusticias son aquellas en la que un país que tiene en su subsuelo las riquezas no pueda brindarlas a la población.

Por lo anterior expuesto, presento a esta H. Soberanía la siguiente:

Único.- La presente iniciativa con proyecto de Decreto, que reforma y adiciona al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un ultimo párrafo para quedar como sigue:

Artículo 28.

...

El Estado proveerá sin costo alguno, por si o por los concesionarios, los carburos de hidrogeno gaseosos, natural y licuado del petróleo para consumo domestico, de dominio de la nación, a los mexicanos en estado de pobreza extrema, de conformidad con lo que establece el artículo 27 de esta Constitución, con respecto al derecho de la nación a regular , en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza publica, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Transitorio Primero.- Esta reforma entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Transitorio Segundo.- Se encomienda a la Comisión Reguladora de Energía a establecer los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la presente reforma, a más tardar en 60 días a partir de su publicación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de noviembre de 2004.

Dip. Pedro Ávila Nevárez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1634-I, jueves 25 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA EL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUE LOS TITULARES DE LAS EMPRESAS ESTATALES, DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DESIGNADOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SEAN RATIFICADOS POR VOTACIÓN MAYORITARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA PALAFOX GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Iniciativa con proyecto de decreto que presenta la diputada Martha Palafox Gutiérrez, del grupo parlamentario del PRI, que reforma el artículo 89 de la Constitución General de la República, a fin de que los titulares de las empresas estatales: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, designados por el Presidente de la República, sean ratificados por la votación mayoritaria de la H. Cámara de Diputados.

Exposición de Motivos

La historia económica moderna de México no se podría explicar sin la participación de dos empresas que son patrimonio de todos loa mexicanos: Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Estas dos empresas mexicanas han sido fundamentales para el desarrollo del país. En 1938 año en que se nacionaliza esta industria éramos entonces poco mas de 35 millones de habitantes y el promedio de escolaridad no llegaba a tercero de primaria con tasas de analfabetismo que llegaban a ser del 75% y con una esperanza de vida de la población de 35 años.

Hoy 67 años después, somos casi 105 millones de habitantes, la esperanza de vida es de 76 años en promedio y el analfabetismo se ubica en 9%, toda esta

transformación de México hubiera sido impensable e imposible si no contamos con estas dos empresas del Estado Mexicano: Pemex y la CFE.

Nacidas hace 67 años esta empresas requirieron de un gran esfuerzo del Estado Mexicano para consolidarles y hacerlas pilar fundamental para el desarrollo del país.

Cabe recordar que desde el llamado Desarrollo estabilizador hasta el inicio de la década de los ochenta, de cada peso que se contrataba como deuda externa del sector publico, alrededor de 80 centavos se destinaban a ampliar la capacidad productiva de Pemex Y CFE.

Esto se tradujo en impresionantes obras de infraestructura que ampliara la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica, como un insumo esencial para dinamizar la industria nacional y garantizar el servicio de energía eléctrica por parte de Estado a millones de familias mexicanas que así lo demandaban.

Lo mismo en Pemex, empresa concebida como un instrumento del Estado Mexicano para administrar los recursos de hidrocarburos y de esta manera contribuir al desarrollo del país.

Estas dos empresas, concebidas por el Estado Mexicano lograron, en su simbiosis, ser elemento esencial para garantizar el progreso de México.

Sin embargo, con el paso del tiempo y los nuevos retos que ha tenido que enfrentar la República, estas empresas del Estado Mexicano han venido cambiando, convirtiéndose cada vez mas en empresas que coadyuvan al sostenimiento de las finanzas públicas. Es decir, su objetivo fundamental se ha tergiversado.

Hoy ante un escenario internacional complejo, donde el imperio norteamericano ha dado muestras de su escaso pudor para atentar en contar de la soberanía de las

naciones, como recientemente lo vivimos en guerras absurdas como lo fue primero Afganistán y posteriormente Irak, tomando como pretexto una lucha en contra del terrorismo, cuando en realidad su objetivo se llama petróleo.

Nosotros, para bien o para mal compartimos con el país mas poderoso de la tierra casi 3 mil Km. de frontera y no es casual que en la negociación del TLC con los Estados Unidos se hubiera puesto como condición abrir esta industria a la inversión extranjera.

Así lo dejaba entrever el entonces Secretario de Comercio Robert Mosbacher cuando decía que la crisis del Golfo Pérsico convertía al TLC en una prioridad para su país y expresaba "los envíos de petróleo de México a Estados Unidos son hasta ahora importantes, pero no suficientes". Tal declaración, las autoridades mexicanas de entonces la consideraron ominosa, afirmando que en marco del TLC, la verdadera defensa que se avecinaba para México, era por la defensa de nuestro petróleo.

Ahora, querámoslo o no, el petróleo mexicano vuelve a ser motivo de disputa. Y como no va a ser si de los casi un billón 50 mil barriles, a que ascienden las reservas internacionales, el 65.3% lo representa el medio oriente, Estados Unidos junto con Canadá el 3.4% y México el 5.4%.

Recordemos que Estados Unidos tienen un consumo diario de petróleo de 20 millones de barriles de los 78 millones que se consumen a nivel mundial. México, Venezuela e Irán lo proveen de 9 millones de barriles al día y la producción de Estados Unidos no es superior a los 6 millones, considerando que solo tiene reservas para los próximos 10 años. Conviene no olvidarlo.

Por eso es necesario fortalecer estas empresas mexicanas. No obstante parece que el papel de Pemex se ha venido debilitándose. Dice el Diputado Francisco Rojas Gutiérrez "de haber sido Pemex un elemento fundamental para el desarrollo de México, gradualmente las ineficiencia e insuficiencias están convirtiendo a

Pemex en una industria débil, inadecuada, con tecnología obsoleta y sin las habilidades que caracterizan a la industria petrolera moderna".

En este principio del siglo XXI, Pemex aporta casi el 35% de los ingresos presupuestales de la Federación. Y donde las notorias deficiencias del aparato tributario mexicano han forzado a una excesiva dependencia de los recursos petroleros, insostenible en el corto plazo. Este Hecho ha motivado que esta H. Cámara aprobara un nuevo régimen fiscal para Pemex recientemente.

Y por otra parte, la CFE con su producción de casi 40 mil Mega Wats (MW), ha permitido el abasto suficiente de electricidad al país, cubriendo casi en un 96% el servicio de energía eléctrica a las familias mexicanas, teniendo proyectado la CFE una producción adicional en los próxima década de casi 29 mil MW.

Por lo anterior me parece que es necesario que los titulares que sean nombrados en Pemex y la CFE deben ser personas de probada experiencia en el manejo de estas industrias, amplio conocimiento sobre el tema, de una alta calidad moral que los aleje de cualquier sospecha y un compromiso inquebrantable con la nación y probada vocación republicana.

No es posible que los titulares de estas empresas estatales sean motivo de denuncias o controvertidas y polémicas actitudes que hagan dudar de su desempeño comprometido con las mejores causas del pueblo de México.

Por lo anterior y con el propósito de que en un futuro cercano se evite un debate como el sucedido el 9 de noviembre pasado por la designación del nuevo titular de Pemex, que ponga en entredicho y suspicacia el nombramiento de los titulares de Pemex y la CFE, es que vengo ante esta soberanía, como Diputada federal , con fundamento en el artículo 71, Fracción II de la Constitución General de la República y 55 facción II del Reglamento General para el Gobierno Interior del Congresos General de Los Estados Unidos Mexicanos a proponer la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el articulo 89 de la Constitución General de la República, agregando una nueva fracción, recorriendo las mismas, para quedar como sigue:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son:

I...

II...

III...

IV. Designar, previa ratificación de la mayoría de la Cámara de Diputados, a los titulares de las empresas públicas, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

Las demás fracciones se recorren, quedando la fracción XVII (antes XVI), como sigue:

XVII. Cuando la Cámara de Senadores y de Diputados no estén en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que habla las fracciones III, IV, V y X, con la aprobación de la Comisión Permanente.

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 25 de noviembre del 2004.

Dip. Martha Palafox Gutiérrez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1634-I, jueves 25 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 199 BIS Y 265 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA EVELIA SANDOVAL URBÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, diputada federal de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso General, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 70 y 71, fracción II, de la Constitución Política y el 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno la presente iniciativa que reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 199 Bis, y 265 del Código Penal Federal en los términos de la siguiente

Exposición de Motivos

Compañeras diputadas, compañeros diputados:

Dentro de nuestra legislación mexicana hay ciertos ordenamientos que si bien es cierto fueron creados para regular la conducta de una sociedad, lo es también, que dentro de la misma es necesario hacer una serie de modificaciones que nos permitan garantizar los requerimientos que la misma sociedad reclama.

Por ello es que tomando en cuenta que de acuerdo a lo que establece la Convención de los Derechos de los Niños, la cual fue adoptada el 20 de noviembre de 1989, vinculada en nuestro país y aprobada por el senado en el año de 1990, es necesario que en nuestra actual Constitución Política; así como en el Código Penal Federal se hagan reformas en los capítulos en donde también se puede ver afectada nuestra niñez, teniendo como base lo establecido en la Convención de los Derechos de los Niños.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se ha reconocido aún el derecho universal de la cultura, desde la perspectiva de los derechos humanos a favor de las niñas y niños, por ello, es importante considerar la imperante necesidad de legislar en esta materia.

Para tal efecto, es necesario desarrollar y perfeccionar criterios básicos que permitan fortalecer y reconocer los derechos a favor de la niñez mexicana.

Es evidente que existe un rezago en la legislación con relación a los derechos de la niñez, actualmente millones de niñas y niños carecen de necesidades básicas tales como alimentación, salud, educación, vivienda por citar algunos, queda claro que la pobreza, injusticia y carencia, no diferencia entes, razas y mucho menos edades, lo que en realidad hace la diferencia es la norma a través de una estricta aplicación.

Podemos asegurar que si existen leyes que regulen y sancionen todo abuso que se cometa en contra de los menores, la incidencia disminuiría considerablemente, esto se puede lograr a través de un trabajo conjunto entre Estado, Autoridades, Sociedad, Familias, etc., la tarea es ardua, debemos comenzar ya, pues el impulso que se propicie en nuestra Legislación será la base para obligar a todos los individuos a acatarla.

Por lo anterior, la reforma que se plantea parte de nuestra Constitución Política, considerando fundamental que se adecuen y queden plasmados los derechos de los menores, estableciendo y enfatizando las garantías de las cuales son acreedores, así mismo es importante adicionar y puntualizar aspectos que normen y regulen a la sociedad en su conjunto, estableciendo aspectos que son de vital importancia para la integración y unión de cada familia estos aspectos son: paz, dignidad, solidaridad, tolerancia.

En cuanto al Código Penal Federal, es importante ampliar las sanciones que se aplican a los individuos que atenten contra los derechos de los menores.

Permítanme enfatizar, que en todos los Estados existe un alto índice de niñas y niños violados, discriminados, explotados, utilizados; a consecuencia del tráfico de menores que impera en nuestro país, derivado de ello, las niñas y niños que desaparecen y son arrancados de sus familias tienden a ser presas de organizaciones delictivas que atentan contra su libertad e integridad, como consecuencia en la mayoría de estos casos los menores son vinculados a desarrollar trabajos impropios y corruptos, considerando que en un futuro estos menores serán delincuentes, o bien individuos que formen parte de organizaciones delictivas creando así un circulo interminable de erradicar.

Es así, que el propósito fundamental de esta iniciativa es el de reformar el actual Código Penal Federal, estableciendo sanciones drásticas que realmente penalice todo acto que perturbe y lesione los derechos de los cuales goza todo menor de edad.

Por lo anteriormente expuesto y con los fundamentos jurídicos expresados en el proemio, me permito poner a la consideración del Pleno, la siguiente iniciativa de decreto de adiciones y reformas como se señala a continuación:

Se reforma el párrafo sexto y séptimo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforma el párrafo primero del artículo 199 Bis y se adicionan los párrafos cuarto y quinto al artículo 265 del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente propuesta de:

Decreto

Se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4.- .....

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; **basado en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.**

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos **a fin de que toda persona que atente contra estos derechos sean sancionados de acuerdo a la legislación vigente.**

Se reforma el párrafo primero del artículo 199 Bis y se adiciona el párrafo cuarto al artículo 265 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 199 Bis.- El que a sabiendas de que esta enfermo de un mal venéreo u otra enfermedad grave en periodo infectante, ponga en peligro de contagio la salud de otro, por relaciones sexuales u otro medio transmisible, será sancionado de tres días a tres años de prisión y hasta cuarenta días multa.

Cuando la víctima sea un menor de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho entendiendo por estos todo individuo que cuente con alguna discapacidad mental o física, la sanción será de cuatro a doce años de prisión y de quinientos a mil días multa.

...

Artículo 265.- ...

Si el sujeto activo a sabiendas de que padece de una enfermedad infectocontagiosa comete la conducta antes citada, será sancionado de cuatro a doce años de prisión.

Cuando a consecuencia de dicha conducta la víctima resultaré embarazada y el producto quedará infectado o en peligro la pena señalada en el párrafo anterior se aumentará en un tanto más.

Artículos Transitorios

Único.- Este decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veinticinco días del mes de Noviembre de 2004.

Dip. Evelia Sandoval Urbán (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1634-I, jueves 25 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 38, FRACCIÓN II, Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GONZALO MORENO ARÉVALO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Gonzalo Moreno Arévalo, con las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución General de la República; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a su consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa que reforma los artículos 38 fracción II, y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. Haciendo alusión a otras iniciativas presentadas con anterioridad por el suscrito la finalidad principal del derecho positivo es precisamente su vigencia tanto objetiva como subjetiva, primordialmente la positividad del derecho radica en la vigencia de la legislación en relación directa con la hipótesis casuística determinada por el tiempo, modo, lugar, personas y espacio, también determinados, lo que nos constriñe en nuestro papel de legisladores a actualizar nuestro marco legal a medida que las circunstancias de la convivencia humana nos lo demanda para mantener la sana y armoniosa relación entre individuos, y la vigencia del verdadero estado de derecho;

Segundo. Los criterios y los intereses públicos evidentemente vienen sufriendo cambios dinámicos en cuanto a su claridad y objetividad para adecuarse a la lógica jurídica de nuestros tiempos modernos, así las cosas, si bien resulta cierto que tanto la soberanía como la inviolabilidad de los poderes entre sí resultan ser de interés público, también es cierto que la impartición y aplicación de la justicia

son de un alto interés público y aun resulta ser más certera la imperiosa necesidad de que los diferentes tipos de intereses públicos, no se encuentren contrapuestos;

Tercero. Tomando en cuenta la doctrina jurídica, respecto de los delitos, infracciones o faltas que cometieren los funcionarios, generalmente debe considerarse que son responsables como cualquier otro sujeto del estado de derecho. Frente a esta regla tenemos que, con la finalidad de que determinados funcionarios estén en aptitud de desempeñar las labores inherentes a su cargo, la Constitución contempla que durante el tiempo que dure este, los funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, salvo previa declaración de procedencia de la Cámara correspondiente.

Se hace hincapié, que por impunidad debe entenderse la condición de aquella persona que no esta sujeta a las sanciones, previstas por la ley, para la comisión faltas infracciones o delitos. En tanto que la inmunidad, la constituye la condición de la persona que no puede ser juzgada por responsabilidad penal que derive de la comisión de faltas, infracciones o delitos, únicamente durante el tiempo que dure en funciones.

En este sentido, se dice que en México, con excepción del caso previsto en el artículo 61 de la Constitución Federal, no existe impunidad de los funcionarios públicos sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo.

Sin embargo, también es un principio jurídico doctrinal que la justicia tardía deja de ser justicia en su plena concepción.

Por tanto, pese a que no son impunes las personas protegidas por la figura conocida coloquialmente como fuero, salvo lo previsto en el artículo 61 Constitucional, la inmunidad de que se goza provoca en la gran mayoría de los casos la postergación de la aplicación de la justicia;

Cuarto. En este orden de ideas, y atendiendo a la principal finalidad de la inmunidad de que gozan todos los funcionarios previstos en el artículo 111 de

Nuestra Constitución, que es precisamente la de salvaguardar el buen ejercicio y desempeño de la función encomendada, sin que esta se pueda ver afectada por la intervención de una autoridad extraña al fuero respectivo, pudiendo ser privados de la libertad y con ello afectar la función que desempeña el funcionario correspondiente, sin que se pueda de manera posible tomar las previsiones necesarias para que el servicio prestado no se vea afectado.

En tal virtud y toda vez que al igual que en la materia civil, un funcionario puede comparecer a juicio, podría ser lógico que también pueda ser llamado a juicio de responsabilidad penal, pero con la salvedad de que no pueda ser privado de su libertad sino hasta sentencia definitiva con la cual se pueda tramitar ante el Congreso de la Unión la Consecuente declaración de procedencia, con elementos de prueba contundentes tales como una sentencia condenatoria dictada por el poder público que tiene la potestad de declarar la verdad jurídica como lo es el Poder Judicial, sin que la declaración de procedencia se vea soportada en la presunción de la responsabilidad, sino en el fincamiento claro y cierto de tal responsabilidad, agotando de manera objetiva la garantía de audiencia y defensa, sin que esta garantía se vea afectada por intereses políticos por encima del interés público de la aplicación de la justicia;

Quinto. Por todo lo anterior, se modifica la fracción II del artículo 38 de la Constitución previéndose la salvedad en la suspensión de los derechos y prerrogativas ciudadanas, para ser acordes a la reforma de la presente iniciativa del artículo 111 del mismo Cuerpo Legal Máximo, que a su vez contempla la posibilidad de poder sujetar a procedimiento penal a los funcionarios previstos en este último artículo, pero sin que se pueda privar de la libertar hasta en tanto no se obtenga la declaración de procedencia respectiva por el Congreso de la Unión.

Por todo lo anteriormente expuesto y argumentado, someto respetuosamente a la elevada consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 38, fracción II, y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

Artículo Único. Se reforman los artículos 38 fracción II y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 38

Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. ...;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión, **salvo el caso previsto en el artículo 111;**

III. ...;

IV. ...;

V. ...; y

VI. ...

...

Artículo 111

Podrán ser sujetos a proceso penal, sin que se aplique lo previsto en el artículo 38 hasta en tanto no se realice la declaración de procedencia: 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, 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, **sin embargo, para poder proceder a ejecutar cualquier orden de aprehensión,** la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder **a la aprehensión** contra el inculpado.

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

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

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

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 y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámara de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder **a la aprehensión** contra el inculpado será separarlo de su encargo **en forma definitiva**. Si se trata de un delito

cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Para efectos de no vulnerar la garantía de irretroactividad de la norma, la presente reforma surtirá sus efectos para los representantes populares que resulten electos en los procesos electorales posteriores a la aprobación del presente decreto, así como en las designaciones de servidores públicos previstos en el artículo 111, posteriores al mismo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 25 días del mes de noviembre del año 2004.

Dip. Gonzalo Moreno Arévalo (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1635, viernes 26 de noviembre de 2004

QUE REFORMA LA FRACCION I DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO MANUEL VELASCO COELLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 25 DE NOVIEMBRE 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 XXX, 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 Relaciones Exteriores,** 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 sistema internacional experimentó cambios profundos y significativos durante el decenio pasado. El fin de la confrontación bipolar, tuvo un fuerte impacto en el equilibrio de poder mundial, en los factores que influyen en la posición y en los

intereses de las naciones, así como en la manera en que éstas se relacionan entre sí.

Todos los países y todas las regiones del mundo han tenido que enfrentar los efectos políticos, económicos y sociales derivados de estas transformaciones. México no fue la excepción. Su posición geoestratégica, sus intereses, su tradición diplomática y sus necesidades de desarrollo, obligan a desempeñar un papel activo y central en la conformación de la nueva arquitectura internacional.

Ante los retos que enfrenta hoy día la política exterior mexicana, ésta se constituye en una exigencia a la que hay que atender y sin duda entender. En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, así sea de manera asimétrica, la política exterior se ha convertido en un instrumento fundamental para el desarrollo interno del país.

La política exterior de México se ha orientado con base en los principios que hoy están plasmados en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política, que son producto de la experiencia histórica de nuestra nación. Asimismo, el artículo 76, en su fracción primera, faculta exclusivamente al Senado a realizar el análisis de la política exterior, con base en los informes anuales que son presentados ante este poder por parte del Ejecutivo.

Nuestra propuesta se limita a la revisión de la periodicidad con que son presentados los informes del Ejecutivo sobre el desarrollo de la política exterior a efecto de conseguir desarrollar más puntualmente esta encomienda, se propone que la periodicidad de los informes que el Presidente de la República o su secretario de despacho envían al Senado sea semestral en lugar de anual.

En un mundo tan dinámico como el nuestro, el análisis anual por parte la Cámara de Senadores de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo afecta sensiblemente el margen de acción de ésta para tomar a tiempo las medidas

necesarias; además de que, un período tan amplio obliga a una política de hechos consumados que desnaturaliza el propósito de este precepto constitucional.

La globalización e interdependencia que caracterizan al entorno mundial en la actualidad han propiciado que la mayor parte de las decisiones económicas en el presente, y creemos que políticas y sociales en el futuro, dependan fundamentalmente de las relaciones internacionales. Por ello, esta sencilla reforma que proponemos nos garantizará que los compromisos que se adquieran en esta materia sean profundamente meditados y se adquieran con el mayor consenso posible.

Por lo anteriormente expuesto, el Partido Verde Ecologista de México somete a la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

> **I.** Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes **semestrales** que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente **deben enviar** al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

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, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 25 días del mes de noviembre de 2004.

Diputados: Manuel Velasco Coello (rúbrica), coordinador; Jorge A. Kahwagi Macari, Luis Antonio González Roldán (rúbrica), vicecoordinadores; Alejandro Agundis Arias (rúbrica), Francisco Xavier Alvarado Villazón, Leonardo Álvarez Romo, Jacqueline Argüelles Guzmán (rúbrica), María Ávila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Fernández Ávila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, Jorge Legorreta Ordorica, Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio (rúbrica), Cuauhtémoc Ochoa Fernández (rúbrica), Javier Orozco Gómez, Raúl Piña Horta.

(Remitida a la Cámara de Senadores. Noviembre 25 de 2004.)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1637-I, martes 30 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA EL PARRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y LOS ARTÍCULOS 2, 18 Y 51 DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

La política monetaria se refiere a las acciones por medio de las cuales el Banco Central, afecta las tasas de interés, el tipo de cambio y el abastecimiento de dinero, con el objeto de mantener la estabilidad del nivel de precios, que es en la actualidad y por mandato constitucional su principal objetivo, esta acción necesariamente tiene influencia en las decisiones de gasto de los individuos.

Para explicar mejor lo anterior debemos recordar que al principio de la humanidad la gente comerciaba por medio del trueque, que en otras palabras, era el cambio directo de mercancías y servicios.

El dinero se inventó porque resolvió muchas de las limitaciones severas de trocar; el dinero facilita los procesos de producción y consumo además permite el consumo intertemporal es decir, uno puede ahorrar dinero para gastarlo después.

A través del tiempo, la invención del dinero ha incrementado la capacidad de la gente para concentrar sus energías en las cosas que ellos hacen mejor, y entonces comerciar sus excedentes.

Sin embargo, para que el dinero sea útil debe reunir las siguientes características:

1. debe ser ampliamente aceptado dentro de la sociedad;
2. debe ser conveniente;

3. debe ser una norma confiable de valor (una medida confiable del valor relativo de mercancías y servicios;
4. debe ser un almacén conveniente y efectivo de valor (conservar su valor a través del tiempo).

Una política monetaria adecuadamente manejada debe contribuir a proveer al dinero de tales características.

Para lograr estas metas, la cantidad total de dinero disponible en la comunidad debe guardar una estrecha relación uniforme con el volumen total de los bienes y servicios que se producen en la economía.

Si esto no se cumple, entonces el poder adquisitivo del dinero disminuye o aumenta, que es la inflación o deflación. Cuando esto sucede la utilidad del dinero como un almacén y norma confiable de valor se pierde, y los beneficios de tener un sistema monetario también.

Tiempo, energía y el dinero se derrochan, tratando de encontrar maneras de evitar las pérdidas que van desde una falta de credibilidad en la moneda, hasta una catástrofe social.

Sin embargo, debemos reconocer que la estabilidad de precios es un medio, no un fin, pero en la actualidad el párrafo sexto del artículo 28 de nuestra Constitución Política, mantiene a la estabilidad de precios como un fin y no como un medio, ya que textualmente señala lo siguiente:

> *"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."*

Esta situación ha obligado a que el Banco de México enfoque todas sus acciones al alcanzar este objetivo, dejando a un lado el crecimiento económico, y con ello, el empleo.

De hecho el artículo 18 de la Ley del Banco de México señala textualmente que:

> *El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país.*

Lo anterior implica que la constitución de las reservas internacionales tendrá por objeto la regulación monetaria, para contener la inflación.

Por esta razón en muchas ocasiones no entendemos cuál es la lógica de mantener la mayor parte de nuestras reservas internacionales en dólares, cuando como en la actualidad esta moneda se ha depreciado considerablemente contra otras, como lo es en el caso del euro.

Esta situación ha originado por un lado que muchas veces se confronten por un lado la política fiscal, buscando mantener bajos déficits públicos y la política monetaria que al querer contener la inflación aplica los "cortos", que si bien logran muchas veces desalentar el crecimiento de los precios, también contribuyen a incrementar la tasa de interés y con ello el costo financiero de la deuda pública, presionando al final a la meta de déficit fiscal.

Esta confrontación de objetivos de política económica, ha generado efectos devastadores para la economía mexicana ya que, como sucede en la actualidad, nos enfrentamos a una inflación creciente, con un escenario de bajo crecimiento económico y elevado desempleo.

Sin lugar a dudas, todo lo anterior confunde, a los legisladores, a los sectores productivos, a los sectores sociales y a la población en general.

Más aún la propia autonomía de la que goza el Banco de México ha propiciado que su relación con el Congreso sea únicamente para informar sobre sus acciones, a través de 3 documentos que se entregan al Congreso en los meses de enero, abril y septiembre de cada año.

Por todo lo anterior el suscrito, y 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 someto a su consideración la siguiente:

Iniciativa de ley que modifica el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 2, 18 y añade una fracción IV al artículo 51 de la Ley del Banco de México

Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo sexto:

Dice:

> 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.

Debe decir:

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, **atendiendo al crecimiento económico y** fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

Artículo 2 de la Ley del Banco de México:

Dice:

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 sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Debe decir:

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, **atendiendo al crecimiento económico.** Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Artículo 18 de la Ley del Banco de México:

Dice:

El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país.

Debe decir:

El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar al **alcance de sus objetivos.**

Artículo 51 de la Ley del Banco de México:

Dice:

El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

1. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo; así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio;

II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y

III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Debe decir:

El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo; así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio;

II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y

III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

IV. Asimismo, deberá comparecer ante la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de septiembre de cada año, para explicar la política monetaria que acompañará al Paquete Económico que es entregado el 8 de Septiembre.

Palacio Legislativo a 30 de noviembre de 2004.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1637-I, martes 30 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUELÁNGEL GARCÍA-DOMÍNGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Miguelángel García-Domínguez, diputado federal del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que me 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 me permito someter a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I y deroga la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

En el proceso de democratización de México, el 2 de julio de 2000 el pueblo de México votó no sólo por la alternancia del gobierno; además, el pueblo votó porque se iniciara un verdadero proceso de rediseño o reingeniería de las estructuras normativas e institucionales del Estado mexicano, porque se democratizara y modernizara a los tres órdenes de gobierno en beneficio de la sociedad.

A este rediseño, reingeniería o modernización de las estructuras normativas e institucionales se le ha denominado con la muy gastada expresión de "reforma del Estado". Y un tema imprescindible dentro de la reforma del Estado es el de la reforma municipal para modernizar el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, a fin de lograr la máxima eficiencia y eficacia.

Un sistema de gobierno puede ser presidencial o parlamentario; sin embargo, debe tenerse en cuenta que cualquiera de estos sistemas, con la misma Constitución, opera en forma muy diferente de acuerdo con el número de partidos políticos que existen en ese país, así como su peso real; y que ese número y ese peso influyen determinantemente en el sistema electoral.

En México, por décadas tuvimos el sistema de un partido político hegemónico, en el cual la abrumadora mayoría de los legisladores federales y locales, gobernadores, presidentes municipales, magistrados y ministros, pertenecían a ese partido del cual el presidente de la República era el jefe real.

Una de las características más importantes del sistema político mexicano es el régimen presidencial que caracteriza su forma de gobierno. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

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

Por otra parte, el principio de división de poderes se consagra, por la Constitución, en el artículo 49, que previene que:

> *"El suprema poder de la federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a los dispuesto en el artículo 29".

De acuerdo con el acápite del artículo 115 de la Carta Magna, los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

El primer párrafo del artículo 116 previene que el poder público de los estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

No obstante lo anterior, la Constitución establece que el órgano de gobierno y administración del municipio es un ente colectivo, el ayuntamiento, formado por el presidente municipal, los regidores y los síndicos; y que el órgano legislativo municipal es también el ayuntamiento, integrado por presidente municipal, regidores y síndicos.

Esto es, las decisiones del gobierno y administración municipal deben ser tomadas colegiadamente por las mismas personas que están facultadas para expedir las normas legislativas del municipio. Por tanto, el sistema de gobierno de nivel municipal que establece la Constitución no es un sistema presidencial como el que la propia Constitución establece para los otros dos niveles de gobierno, el federal y el estatal. Además, como se desprende de las normas constitucionales, en el nivel municipal no se respeta el principio de división de poderes que se consagra en el nivel federal y estatal como instrumento y garantía de la democracia. Efectivamente, se reúnen todos los poderes en el ayuntamiento.

Por otro lado, por disposición de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, se introdujo el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos; también, los que fueran partidos de oposición incrementaron su fuerza, por lo que ahora sus integrantes forman parte del cabildo. Por todo eso, los presidentes municipales de cualquier partido no suelen tener en el ayuntamiento una mayoría suficiente de su partido para poder gobernar en paz, y sus principales oponentes frecuentemente son los regidores de su propio partido. Además, en los regidores ha nacido y crecido una apetencia de poder, una aspiración a beneficiarse con el reparto del botín político, que desemboca en la pretensión de que se nombre como tesorero o como directores de las distintas dependencias municipales a los amigos o correligionarios de cada grupo.

Esta situación impide que el gobierno municipal forme un grupo homogéneo de trabajo que labore bajo una única dirección política en el gobierno y administración municipal, lo que reduce seriamente la eficiencia y eficacia.

La Constitución federal también establece la elección de diputados federales y locales según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, lo que no ocurre para la elección de los miembros del ayuntamiento.

Además, la elección del total de los miembros del ayuntamiento puede hacerse respecto de personas del mismo barrio, colonia o sector, lo que hace que la representación no sea equitativa, y que no todas las áreas del municipio están representadas en el ayuntamiento.

Propuesta

Debe cambiarse el sistema de gobierno de los municipios estableciendo con toda nitidez el sistema presidencial con clara división de poderes para que exista simetría entre el sistema de gobierno de los municipios y el sistema de gobierno de la federación y de los estados.

Esta simetría constituiría una indudable modernización del gobierno municipal que daría lugar a un notable incremento de su eficiencia y eficacia.

Debe establecerse que el poder público en los municipios se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y que no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación.

Como consecuencia, el presidente municipal, como titular del Poder Ejecutivo, no debe formar parte del ayuntamiento, como Poder Legislativo.

El presidente municipal debe ser el titular unipersonal del Poder Ejecutivo en el municipio.

El tesorero y los directores de las dependencias municipales deben ser colaboradores inmediatos del presidente municipal, quien estará facultado para nombrarlos y removerlos libremente.

Al presidente municipal debe atribuírsele íntegramente fa función ejecutiva, asignándole la administración en sentido lato, esto es, debe tener la misión de gestionar y administrar los asuntos públicos. El poder de administrar debe ser un atributo por excelencia del presidente municipal, a fin de que pueda asegurar, mediante su intervención espontánea y continua, la vida de la comunidad y de la organización municipal.

Como titular del Poder Ejecutivo en el municipio, al alcalde se le deben asegurar las cuatro funciones clásicas que corresponden a ese poder:

1. Diseñar la política.
2. Asegurar la coordinación de todos los poderes.
3. Ejercitar la dirección y control general.
4. Representar al ente municipal y a la comunidad.

Además, deberá promulgar y ejecutar las normas que expida el ayuntamiento.

En cambio, debe asignarse al ayuntamiento el rol parlamentario con sus funciones esenciales de representación, legislación, control del ejecutivo y legitimación.

Igualmente, debe corresponderles, al Ejecutivo y al Legislativo, en colaboración, la facultad de nombrar a los jueces municipales administrativos.

A fin de darle también simetría al órgano legislativo municipal con sus similares de los niveles federal y de los estados, así como con el fin de que todos los barrios, colonias y poblados del municipio tengan representación equitativa en el ayuntamiento, se propone la división del municipio en distritos electorales, para que cada uno de ellos elija un regidor, independientemente de los regidores de representación proporcional.

Decreto

Artículo Único.- Se reforma la fracción I y se deroga la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Título Quinto

De los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

I.- Cada municipio será gobernado por un **presidente municipal como titular del Poder Ejecutivo, electo popularmente por elección directa que durará en su encargo tres años, quien podrá nombrar y remover libremente a los responsables de las dependencias del gobierno municipal, que serán sus colaboradores inmediatos.** No habrá autoridad intermedia alguna entre el municipio y el gobierno del estado.

Son facultades y obligaciones del presidente municipal:

a) Diseñar la política;
b) Asegurar la coordinación de los poderes;
c) Representar al municipio y ala comunidad; y
d) Promulgar, publicar y ejecutar las normas que expida el ayuntamiento.

En cada municipio habrá un ayuntamiento de elección popular, que durarán en su encargo tres años, estará integrado por un número mínimo de cinco y máximo de veintiún regidores, lo que se determinará en la Ley Orgánica Municipal, el que tendrá a su cargo la función legislativa municipal. Las cuatro quintas partes de los regidores que integren el ayuntamiento, deberán ser electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y una quinta parte

según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas municipales.

Por cada regidor propietario se elegirá un suplente.

Los regidores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Los regidores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, estados o municipios por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa del ayuntamiento respectivo; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los regidores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de regidor.

El ayuntamiento no puede abrir sus sesiones ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a tos suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto.

Se entiende también que los regidores que falten cinco días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del ayuntamiento, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar el ayuntamiento o para que ejerza sus funciones una vez instalado, se convocará inmediatamente a los suplentes

para que se presenten a la mayor brevedad posible a desempeñar su cargo.

Los regidores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del ayuntamiento, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

El ayuntamiento elegirá a los jueces calificadores de infracciones y a los jueces municipales administrativos, de la terna que para cada caso presentará el presidente municipal.

II. .....

III. .....

IV. .....

V. .....

VI. .....

VII. .....

VIII. Se deroga.

Artículos Transitorios

Artículo Primero.- El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

Artículo Segundo.- Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en seis meses 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.

México, DF, a 30 de noviembre de 2004.

Dip. Miguelángel García-Domínguez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1637-I, martes 30 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 55 Y 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL CANDELAS SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito diputado federal, **Rafael Candelas Salinas,** integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo primero de la fracción V del articulo 55 y el artículo 62; y se adiciona una fracción VII al articulo 55, la actual fracción VII pasa a ser la fracción VIII del citado artículo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La representación política en nuestro país atraviesa por una situación crítica, ha sido deslegitimada con actitudes y acciones que lastiman a la sociedad.

De acuerdo con un estudio realizado en septiembre por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la honorable Cámara de Diputados, la representación política de los diputados y de los senadores mantiene una credibilidad y aceptación muy baja entre los ciudadanos, por debajo incluso de los cuerpos de seguridad pública, que -considero- deberían ser responsabilidades dignas de ostentar.

Lo anterior se debe en la mayoría de las veces a que muchos de los que nos dedicamos a la noble tarea de la política en ocasiones la denigramos con nuestras acciones, nuestra función, representación y responsabilidad.

De hecho, uno de los temas centrales de discusión en la opinión pública es el asunto de los representantes del Estado que, sin renunciar a esta personalidad jurídica, representan a particulares en litigios, negocios o actos contra diversos órganos del poder público, aprovechando su cargo para la obtención de beneficios en favor de sus representados.

Esta conducta, desleal por donde se le quiera ver, carente de toda ética y responsabilidad pública y política, carente de todo reconocimiento y respeto que se debería guardar a la decisión de los ciudadanos de elegir a sus representantes populares para servir a la nación, antes que aprovecharse de sus cargos para servirse a sí mismos, es un viejo debate jurídico y político sobre las facultades y atribuciones de los legisladores, sobre la decisión de representar dignamente a quienes nos eligieron y no continuar con pretensiones particulares para aprovechar las oportunidades y los beneficios que brinda ocupar de manera transitoria un cargo político-público.

18 y los 29 años y de manera equitativa en cuanto a su genero, los cuales serán seleccionados por la junta directiva, a convocatoria publica formulada a las instituciones de educación superior, las organizaciones juveniles vinculadas con el trabajo comunirrupción, la impunidad o el nepotismo.

Muchas veces, la ciudadanía ha mostrado su profundo rechazo a las prácticas políticas de legisladores federales que trafican con sus cargos, que buscan influir sobre el ámbito de competencia de otras autoridades, que pretenden decidir de una u otra manera en qué personas debe recaer un nombramiento, en qué empresarios la responsabilidad de ejecutar una obra, qué despachos pueden litigar contra el Estado, para que, en colusión con las autoridades administrativas o judiciales, obtengan resoluciones en favor de sus clientes.

No es propósito de esta iniciativa hacer una larga lista de legisladores federales, funcionarios públicos, que se han visto involucrados en actos de corrupción al inmerecer ante los representantes del Poder Ejecutivo y Judicial en favor de sus clientes. Pero los nombres sobran, en todos los partidos políticos, de diverso signo, color o principios.

El bien común se lastima con actos como los que llevan a cabo despachos como los del senador Diego Fernández de Cevallos, Fauzi Hamdam, Salvador Rocha Díaz, Natividad González Parás, Fernando Gómez Mont y muchos, muchos más que, al amparo de sus relaciones con el poder, sean de un gobierno de su mismo partido o distinto del suyo, han dedicado sus vidas a aprovecharse de los cargos públicos para obtener beneficios económicos que superan, por mucho, a los de cualquier ciudadano mexicano promedio.

De hecho, estas conductas podrían encuadrarse en la definición del tipo penal de tráfico de influencias, al valerse de su condición o por interpósita persona, para obtener ventajas en favor de quienes representan.

De ahí que sea urgente reformar nuestra Carta Magna para que queden plasmadas de manera clara, precisa, rotunda, explícita las conductas anómalas de los legisladores que sean contrarias a los principios éticos, de honradez, lealtad e imparcialidad, sobre todo para que se prohíba que los legisladores reciban beneficios por cabildeo de empresarios, cámaras o despachos, recibir bienes o servicios a precios menores y mantener relación económica y laboral en sus despachos. Cualquier violación a lo anterior implica la imposición de sanciones, incluso la pérdida del encargo.

Nuestra Constitución Política establece en su artículo 55 los requisitos para ser diputado federal o senador de la República, que en concordancia con los requisitos establecidos en nuestras primeras Constituciones han variado, sólo para establecer restricciones que permitan mejorar la función legislativa.

Con esta reforma pretendemos dejar en claro que se hace urgente enaltecer la actividad política, devolverle el sentido ético, de responsabilidad, de servicio al ciudadano, que busque el beneficio de la colectividad.

La iniciativa que sometemos a consideración de esta honorable asamblea adiciona una fracción al artículo 55 constitucional y reforma el artículo 62 del mismo texto, a fin de establecer una concordancia entre ambas.

Por ello proponemos que para ser diputado o senador, en el caso de los ministros de la Corte, se requiere que se separen del encargo por lo menos con cinco años de antelación y no los dos previstos en esta misma disposición.

De igual manera, proponemos adicionar una fracción, que refiera de manera particular que quien aspire al encargo de diputado o senador deba separarse de su comisión, empleo o actividad en las empresas privadas, particulares o familiares que tengan relación con su desempeño profesional y por los cuales disfrute de sueldo o se obtenga un ingreso; es decir, que los ciudadanos que por decisión propia o a petición de partidos políticos o ciudadanos deseen aspirar a un cargo de representación popular, se separen de sus actividades o empresas para que, posteriormente a la elección y en caso de ser electos, no presenten de manera directa un posible conflicto de intereses.

Es importante destacar que el artículo 55 desde la expedición del Código Político de 1917 ha sufrido cinco modificaciones y todas relacionadas con la ampliación de los requisitos para aspirar a un cargo de representación popular.

En cuanto al artículo 62, este precepto constitucional no ha sufrido reforma alguna. Se propone señalar con claridad que los diputados y los senadores no podrán desempeñar durante el periodo de su encargo ninguna comisión, empleo o actividad en los gobiernos federal, de los estados, municipios o delegaciones, pero tampoco podrán desempeñar actividad, empleo o comisión en despachos o empresas privadas, particulares o familiares que tengan relación con su

desempeño profesional y por los cuales se disfrute de sueldo o se obtenga un ingreso.

Ahora bien, nuestra propuesta es adicionar los requisitos para ser diputado o senador a fin de evitar conflictos de intereses en la función pública que con su actuación pudieran realizar compañeras y compañeros legisladores.

Particularmente, la propuesta incide en que las y los legisladores deben atender en todo momento a los intereses públicos, y no de manera conjunta los intereses particulares. No cabe la invocación de la libertad de trabajo; debe imponerse el señalamiento juarista de que los servidores públicos deben conformarse a vivir en la honrosa medianía que proporciona el servicio público.

De ahí que se proponga reformar el artículo 62 constitucional, con la finalidad de señalar con precisión que ya en el ejercicio del cargo de diputado o senador, en su calidad de representantes populares, de servidores públicos no podrán desempeñar otra actividad, encargo o comisión por el que se obtenga una remuneración, pues al elegir ser representantes de la nación, representantes populares, con un salario decoroso y digno, deberán optar por dejar de dedicarse a una actividad que reditúe otros ingresos o beneficios.

Por lo antes expuesto, me permito someter a la consideración del Congreso de la Unión la presente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo primero de la fracción V del artículo 55 y el artículo 62; y se adiciona una fracción VII al artículo 55, la actual fracción VII pasa a ser la fracción VIII del citado articulo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforman** el párrafo **primero** de la **fracción V** del artículo **55** y el artículo **62**; y se **adiciona** una **fracción VII** al artículo 55, la actual fracción VII pasa a ser la fracción VIII del citado artículo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. Para ser diputado se requiere lo siguiente:

I. a IV. ...

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, y cinco años, en el caso de los ministros;

...

...

VI. ...

VII. Separarse noventa días antes de la elección de su comisión, empleo o actividad en las empresas privadas, particulares o familiares que tengan relación con su desempeño profesional y por los cuales disfrute de sueldo o se obtenga un ingreso, y

VIII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señale el artículo 59.

Artículo 62. Los diputados y los senadores propietarios, durante el periodo de su encargo no deberán desempeñar ninguna otra comisión, empleo o actividad en los gobiernos federal, de los estados, el Distrito federal, municipios y delegaciones, así como en empresas privadas, particulares o familiares, que tengan relación con su desempeño profesional y por los cuales se disfrute de sueldo o se obtenga un ingreso.

Los diputados y los senadores, previa licencia de la Cámara respectiva, cesarán en sus funciones representativas, mientras dure dicha ocupación.

La misma regla se observará con los diputados y los senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o de senador.

Quedan exceptuados de esta disposición los cargos en asociaciones científicas, docentes, literarias, artísticas o de beneficencia que no sean remunerados.

Transitorio

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

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a 30 de noviembre de 2004.

Dip. Rafael Candelas Salinas (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1637-II, martes 30 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 3º Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA IRMA S. FIGUEROA ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

En mi carácter de diputada federal perteneciente a la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 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 la consideración de esta H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Conscientes estamos que establecer como obligatoria solamente la educación básica en México, es insuficiente. Clásico es que al presentar una solicitud para ocupar cargos mínimos en materia laboral, se solicite que cuenten con educación media superior concluida, y en casos extremos, se llegue a solicitar hasta estudios de licenciatura conclusos e inconclusos.

Si aludimos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo tercero establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación, además en el inciso d) de la fracción II se establece que el criterio que orientara la educación será democrático: "considerando la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Por lo tanto como parlamentarios debemos legislar y con ello ofrecer una" normatividad acorde a la realidad a la que nos enfrentamos como mexicanos, a la cual se enfrentan nuestros jóvenes al llenar una solicitud de trabajo.

Hoy en día contar con una población alfabetizada, no es suficiente, la educación obligatoria que imparte el Estado no brinda herramientas para enfrentarse al mundo competitivo laboral. No obstante, el informe de actividades de la Secretaría de Educación Pública señala en torno a la educación básica que: "La política educativa en marcha, implica el cabal cumplimiento del mandato constitucional de ofrecer educación básica a todos los niños y jóvenes del país, para que adquieran los conocimientos esenciales, las habilidades, valores y actitudes necesarias para lograr una vida plena y el ejercicio de una ciudadanía comprometida".

Quizá resulta necesario preguntarnos de qué forma nuestros jóvenes pueden llegar a tener una vida plena, cuando la educación que hasta el momento es obligatoria por parte del Estado, ni siquiera les permite contar con elementos para enfrentar la competencia laboral.

El cuarto informe de actividades de la Presidencia de la Republica, señala en torno a la educación para la vida y para el trabajo que para avanzar en la atención del rezago educativo, se continuó brindando una oferta diversificada de servicios de educación para la vida y el trabajo, orientada a los jóvenes y adultos que no iniciaron o concluyeron su educación básica.

Por lo que compete a la educación media superior, se nos informa que registró, en el ciclo 2003-2004, una matrícula de 3.4 millones de alumnos la cual representó un incremento de 4.5 por ciento con relación al periodo anterior y del 16.5 por ciento respecto al 2000-2001. Para el ciclo 2004-2005, de cada 100 egresados de educación secundaria, 96.8 se inscribieron en algún plantel de educación media superior.1

A pesar de ese crecimiento de matrícula entre los ciclos escolares comprendidos del 2000 al 2004, la participación de la población mexicana entre los 16 y los 18 años en este tipo educativo es aún relativamente baja, pues representa 46.8% y se compara desfavorablemente con la de la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

De lo anterior se desprende el hecho de que ya no podemos quedar rezagados en torno a la necesidad de establecer hasta la educación media superior como obligatoria y por lo tanto gratuita.

Se requiere actualizar el marco normativo en torno a la educación en México. Propongo modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación de manera que se establezca como obligatoria y gratuita la educación media superior en México.

En el artículo 37 de la Ley General de Educación, se estipula que la educación del tipo medio superior, comprende el nivel bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes.

Según el Plan Nacional de Educación 2001-2006, "la Educación Media Superior en México, ofrece a los egresados de la educación básica la posibilidad de continuar sus estudios y así enriquecer su proceso de formación. En la actualidad, de cada 100 jóvenes que concluyen la secundaria, 93 ingresan a las escuelas de educación media superior para adquirir conocimientos, destrezas y actitudes que les permitan construir con éxito su futuro, ya sea que decidan incorporarse al mundo de trabajo o seguir con su preparación académica realizando estudios superiores..." "En México, la educación media superior puede contribuir de manera decisiva a la construcción de una sociedad crecientemente justa, educada y próspera debido a su presencia en más de la mitad de los municipios mexicanos; al impacto directo que puede tener en el fortalecimiento de la competitividad individual y colectiva en el mundo actual, ya que es un recurso para combatir la

desigualdad social y escapar de la pobreza, como lo han señalado diversos organismos internacionales".

También el programa sectorial de educación establece la visión de la educación media superior a 2025 señalando que:

Esta educación desarrollará en el alumno habilidades de investigación, de comunicación y de pensamiento que enriquecerán su capacidad para tomar decisiones responsables y resolver problemas de acuerdo con las necesidades del desarrollo sustentable. Estas destrezas intelectuales posibilitarán la inserción de sus egresados en el ámbito laboral y representarán una garantía para el aprovechamiento de aprendizajes ulteriores, de naturaleza fosmal o informal. La escuela media superior será para sus alumnos un espacio de convivencia juvenil ordenada, plural y respetuosa que fomentará el aprendizaje en conjunto y la discusión en un ambiente de libertad y rigor académico. Estará cumpliendo la importante función de formar ciudadanos que valoren el carácter multicultural de nuestro país, y contribuyan a profundizar la democracia. La educación habrá alcanzado una alta valoración social dentro del conjunto del sistema educativo nacional.

Amplias críticas ha recibido el programa sectorial de la educación, se ha señalado que se pretende imponer a toda la educación media, el componente formativo, el propedéutico y también el orientado a la inserción en el trabajo. Consideramos que esta etapa media de educación debe impulsar a nuestros jóvenes a continuar sus estudios hasta un nivel superior, fortaleciendo la eficiencia terminal. Sin duda habrá que avanzar en torno los problemas que aquejan a la educación media superior en México como son: cobertura insuficiente y desigualdad en el acceso, desigualdad regional, planes y programas de estudio y ambientes escolares rígidos, problemas y retos de la calidad, integración, coordinación y gestión del sistema de educación medio superior y la baja eficiencia terminal, previamente señalada.

Sin duda esta propuesta refleja ampliamente el sentir del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el cual trabaja ya en una propuesta de reforma integral a la educación en México.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, me permito someter a consideración de este honorable Congreso la siguiente

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y modifica diversos artículos de la Ley General de Educación.

ARTÍCULO PRIMERO: Se reforma y adiciona el artículo tercero y el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, 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, secundaria **y media superior**. La educación preescolar, primaria, secundaria **y media superior** conforman la educación básica **y media superior** obligatoria.

...

I.- ...

II.- ...

Además:

a) ...

b) ...

c) ...

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal **y media superior** para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV.- ...

V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria **y media superior**, señaladas en el primer párrafo, el Estado **impartirá** todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

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

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII.- ...

VIII.- ...

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, **media superior**, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II.- ...

III.- ...

IV.- ...

ARTÍCULO SEGUNDO: Se reforma y adicionan diversos artículos de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Artículo 3º

El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y media superior. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente ley.

Artículo 4º

Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria, la secundaria y la media superior

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria, la secundaria y la media superior.

Artículo 8º

El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación primaria, la secundaria, la media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan-, se basará en los resultados del progreso

científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

...

...

...

Artículo 9º

Además de impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria **y la media superior**, el Estado promoverá y atenderá -directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio- todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Transitorio

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

Nota:

1 Cuarto informe de actividades del Poder Ejecutivo federal, 2004, página 11.

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

Dip. Irma Figueroa Romero (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1637-II, martes 30 de noviembre de 2004.

QUE ADICIONA LOS ARTICULOS 17 Y 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y REFORMA EL ARTÍCULO 79 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A FIN DE QUE LOS RESPONSABLES EN LA COMISIÓN DE DELITOS GRAVES SEAN SANCIONADOS CON EL TRABAJO OBLIGATORIO, 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 17 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como retomar el actual artículo 79 del Código Penal Federal a fin que los responsables en la comisión de delitos graves sean sancionados con trabajo obligatorio, cuyos beneficios serían destinados a cubrir los gastos de su permanencia como detenidos, al pago de la reparación del daño, o para cubrir los costos que ocasionan los procedimientos judiciales, acorde a la siguiente

Exposición de Motivos

Primero.- Hay algunos criterios básicos que nos hacen proponer esta Iniciativa: que la sociedad ha lanzado un exclamación generalizada que increpa al actual gobierno federal por su incapacidad para enfrentar a la delincuencia, organizada o no, la cual ha sobrepasado los límites gubernamentales de control, así como que los centros penitenciarios, antes que ser centros de readaptación, son considerados como "universidades del delito".

Segundo.- Sin embargo, consideramos que las iniciativas que han dado lugar a nuevas leyes en donde se aumenta las penalidades e incluso, se ha tocado el tema de la "pena de muerte" para cierto tipo de delitos que ofenden gravemente a la sociedad como el secuestro, el homicidio calificado, la violación, corrupción de menores, etcétera, no son la solución al problema, pues en ninguno de los países donde se han autorizado esas penas, incluso la más grave que es la de muerte, la delincuencia no tan solo no disminuye, sino aumenta, independientemente de que el sistema penitenciario en nuestro país tiene como objetivo no cumplido la readaptación del delincuente, esto es, evitar que cometa de nueva cuenta el hecho por el cual se le tiene preso sino que antes al contrario, las cárceles se convierten en "universidades del delito" donde los reclusos, antes que cumplir con el objetivo de evitar que el sentenciado cometa de nueva cuenta el ilícito, se aprende a hacerlo con mayor certeza y daño al particular y a la sociedad mexicana.

Tercero.- Esta iniciativa parte de una queja poco escuchada pero sin duda alguna muy certera que hace la sociedad respecto de que quienes cubren los impuestos con los que se paga cualquier tipo de gastos del gobierno federal en el costo de procesos y estancia de reclusos durante sentencias, esto es, que son, al final de cuentas, los mismos contribuyentes que fueron ofendidos con el ilícito como particulares o como sociedad, quienes son los que finalmente pagan los gastos durante la estancia de quienes son sentenciados como responsables de los delitos y del proceso llevado en su contra, especialmente los que la Constitución Federal y la norma de procedimientos penales considera como graves, gastos que ni moral ni económicamente deben ser cubiertos por quienes en lo particular fueron dañados en su persona, familia, posesiones o derechos, o como sociedad por quienes ejecutaron ilícitos que por su naturaleza son considerados como graves sino que lo justo es que sea el propio sentenciado quien pague esos gastos. Esto es, que al final de cuentas, además de haber sido dañado, el ofendido tiene que pagar los gastos de reclusión, reparación del daño y los costos de los procesos llevados contra los sentenciados.

Cuarto.- El tema de los gastos que se originan con la estancia de los sentenciados en los centros de reclusión, es un tema que no ha sido tocado a fondo por ninguna de las iniciativas que han llegado a ser aprobadas como leyes ni por ninguna de las iniciativas que actualmente se encuentran en estudio en las comisiones respectivas sino solo como argumento secundario.

Quinto.- En ese sentido, es necesario abordar una cuestión que ha sido olvidada por nosotros los legisladores: el tema económico, materia muy estudiada en muchos otras áreas, pero olvidada en los costos que tiene que cubrir el Estado por la estancia de los sentenciados en los centros reclusorios, el pago de la reparación del daño y los costos de los juicios que se llevan a cabo en contra de sentenciados por delitos graves.

Sexto.- En ese sentido, se propone que todos aquellos procesados que sean considerados como responsables y en consecuencia sean sancionados en la comisión de delitos considerados como graves, se le sancione, además de las penas establecidas para cada ilícito grave, con la obligatoriedad de trabajar inevitablemente durante el tiempo que falte para consumar la purgación de la pena impuesta desde que la sentencia sea considerada como acto consumado o caso juzgado hasta su total purgación.

Séptimo.- La Iniciativa incluye un propósito encaminado a salvar el tema económico en el proceso criminal que ahora se analiza: que el trabajo sea obligatorio y que el salario que debería percibir el sentenciado sea destinado como primer propósito a cubrir los gastos de su permanencia en el centro o centros reclusorios a donde sea destinado a purgar la sentencia a partir que el proceso sea considerado como cosa juzgada; en caso que después de ese pago haya excesos, al pago de la reparación del daño, si la hubiere y de haber sobrantes después de los anteriores pagos, para el pago de los costos que al Estado hubiere causado el proceso llevado en contra del sentenciado, para lo cual las cantidades

derivadas de los beneficios del salario serán puestas a disposición del Poder Ejecutivo Federal o del Poder Judicial de la Federación, según sea el caso, dejando en claro que ese trabajo, por obligatorio que sea, no deberá violar lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo en cuestiones de jornada o salario, con especial atención en dicha ley laboral al Título "Trabajo de las Mujeres" cuando la responsable sea del género femenino.

Octavo.- Sin embargo, antes de emitir esta normatividad en el Código Penal Federal, se deberán adicionar los artículos 17 y 22 de la Constitución federal.

En efecto, la adición propuesta en el artículo 17 constitucional está encaminada a no considerar como costa judicial los beneficios del cumplimiento de sentencias contra delitos graves que obliguen al pago al sentenciado a trabajar y que los beneficios sean destinados al pago de los costos que al Estado cause su permanencia en el centro o centros reclusorios a donde sea destinado a purgar la sentencia, al pago de la reparación del daño o para el pago de los costos que al Estado cause el proceso llevado en contra del sentenciado.

Por su parte, la adición propuesta al artículo 22 de nuestra Carta Magna es con el fin de no considerar como confiscación prohibida por este artículo constitucional, los beneficios que reditúe el trabajo obligatorio que como sentencia sea condenado el responsable de los delitos considerados como graves y sean destinados al pago de los gastos que el sentenciado ocasione en su permanencia en el centro o centros reclusorios a donde sea destinado a purgar la sentencia a partir que el proceso sea considerado como cosa juzgada, o al pago de la reparación del daño, si la hubiere, o para el pago de los costos de los costos que al Estado cause el proceso llevado en contra del sentenciado.

Noveno.- Conviene señalar que la obligación de trabajar se propone hasta que el proceso sea considerado como cosa juzgada ya que mientras no lo sea, el procesado tiene la posibilidad de defenderse hasta segunda instancia, una vez la

cual transcurrida, se consideraría para los efectos del trabajo obligatorio, como cosa juzgada, teniendo fuera de esa consideración el Juicio de Amparo, ya que esto traería como consecuencia que un sentenciado que se niegue a trabajar aún y cuando la sentencia así lo obligue, pudiera no presentar este proceso de control constitucional que evitaría que el asunto se considerara como cosa juzgada, por lo que, se repite, para los efectos del trabajo obligatorio, se consideraría como cosa juzgada una vez emitida la ejecutoria de segunda instancia.

Décimo.- Aún y cuando no soy abogado ni mucho menos experto en el Derecho Penitenciario, estoy cierto que esta medida traería como consecuencia que el sentenciado aprendiera un oficio, un trabajo o una ocupación lícita que pudiera llevar a cabo una vez que saliera de prisión, esto es, se cumpliría con el propósito inicial de la Teoría del Derecho Penitenciario que rige en nuestro país: readaptar al sentenciado con el aprendizaje de un oficio lícito.

Undécimo.- Aquí sólo quedaría pendiente la expedición del Reglamento que normaría la forma de utilizar el beneficio del trabajo obligatorio para el pago de pago de su permanencia en el centro o centros de reclusión a donde sea destinado a purgar lo sentencia a partir que el proceso sea considerado como cosa juzgada, o para el pago de la reparación del daño, si la hubiere o para el pago de los costos que al Estado cause el proceso llevado en contra del sentenciado, norma reglamentaria que deberá contener la forma y sistemas para poner a disposición del Poder Ejecutivo Federal o del Poder Judicial Federal las cantidades que les correspondan, reglamento que en atención a lo señalado por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, corresponde al Ejecutivo Federal emitir, considerándose como suficientes para tal efecto el transcurso de 90 días posteriores a la entrada en vigor de las adiciones a la Constitución Federal y al Código Penal Federal, texto que sería incluido en el Artículo Segundo Transitorio de esta Iniciativa de aprobarse como decreto.

Duodécimo.- Aún cuando no es el objetivo directo de esta Iniciativa, no es por demás señalar que esta medida traería entre otras consecuencias que se pudieran atraer inversionistas que financiarían empresas en los centros reclusorios (con todos los beneficios que ello trae por sí mismos) y que actualmente no lo hacen argumentando que no se tiene la seguridad de que el sentenciado quiera trabajar, ya que actualmente el trabajo en los centros de reclusión son voluntarios y nadie está obligado a trabajar, aún y cuando el delito por el cual se le sentenció sea considerado como grave, lo que hace inestable que la inversión que se pudiera financiar en los centros reclusorios tenga mano de obra segura, lo que hace que los inversionistas vean otro tipo de objetivos.

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 los artículos 17 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la reforma del artículo 79 del Código Penal Federal, a fin que los responsables en la comisión de delitos graves sean sancionados con el trabajo obligatorio, cuyos beneficios serían destinados al pago de su estancia en reclusorios, reparación del daño o costo del proceso llevado en su contra.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se adicionan los artículos 17 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 17.- .....

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. **No se considerará como costa judicial aquél beneficio que derive del cumplimiento de sentencias contra delitos graves que obliguen al sentenciado a trabajar y que los beneficios sean destinados al pago de los costos que al Estado cause su permanencia en el centro o centros reclusorios a donde sea destinado a purgar la sentencia, a partir de que el proceso sea considerado como cosa juzgada, al pago de la reparación del daño o para el pago de los costos que al Estado cause el proceso llevado en contra del sentenciado.**

.....

.....

Artículo 22.- .....

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes, **ni de los beneficios que reditúe el trabajo obligatorio que como sentencia sea condenado el responsable de los delitos considerados como graves y sean destinados al pago de los gastos que el sentenciado ocasione en su permanencia en el centro o centros reclusorios a donde sea destinado a purgar la sentencia a partir que el proceso sea considerado como cosa juzgada, o al pago**

de la reparación del daño, si la hubiere, o, para el pago de los costos que al Estado cause el proceso llevado en contra del sentenciado.

.....

.....

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se retoma el artículo 79 del Código Penal Federal, actualmente derogado, para reformarlo y quedar como sigue:

Artículo 79.- El responsable en la comisión de delitos considerados como graves, será sancionado, además de las penalidades establecidas para cada uno de estos ilícitos, con la obligatoriedad de trabajar inevitablemente durante el tiempo que sea sancionado. El salario que debería percibir el sentenciado por ese trabajo será destinado primeramente para cubrir los gastos de su permanencia en el centro o centros reclusorios a donde sea destinado a purgar la sentencia, a partir de que el proceso sea considerado como cosa juzgada, al pago de la reparación del daño, si la hubiere, o para el pago de los costos que al Estado cause el proceso llevado en contra del sentenciado, para lo cual las cantidades derivadas de los beneficios del salario que debería percibir el sentenciado, será puesta a disposición del Poder Ejecutivo Federal o del Poder Judicial de la Federación, según sea el caso.

El trabajo señalado como obligatorio en la sentencia, no deberá violar lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo y, cuando la responsable sea del género femenino, se tendrá especial consideración en lo establecido en dicha ley laboral en el Título "Trabajo de las Mujeres".

Transitorios

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

Segundo.- El Ejecutivo federal tendrá 90 días posteriores a la entrada en vigor de este Decreto a fin de emitir y poner en vigor el Reglamento que norme la forma de utilizar el beneficio del trabajo obligatorio para el pago de su permanencia en el centro o centros de reclusión a donde sea destinado a purgar la sentencia, a partir de que el proceso sea considerado como cosa juzgada, o para el pago de la reparación del daño, si la hubiere, o para el pago de los costos que al Estado cause el proceso llevado en contra del sentenciado, reglamento que contendrá la forma y sistemas para poner a disposición del Poder Ejecutivo Federal o del Poder Judicial Federal las cantidades que les correspondan.

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 1637-II, martes 30 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA PROHIBIR QUE MENORES DE 18 AÑOS DESARROLLEN LABORES PELIGROSAS E INSALUBRES, A CARGO DEL DIPUTADO GUILLERMO TAMBORREL SUÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional a través de los diputados María del Carmen Mendoza Flores, Sergio Álvarez Mata y Guillermo Tamborrel Suárez con fundamento en las facultades que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 71, fracción II, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa de ley que reforma el artículo 123 constitucional para adicionar la prohibición de que menores de 18 años desarrollen labores peligrosas e insalubres, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Una de las principales responsabilidades del Estado y de hecho una de sus razones de existir es el de velar por la integridad física y moral de todos sus habitantes en cualquier actividad lícita que desempeñen así como el de garantizar una oportunidad de sano y pleno desarrollo como persona humana, sobre todo de aquellos que por su naturaleza se encuentran en condiciones de vulnerabilidad como ocurre con las niñas, los niños y los adolescentes.

Asimismo el Estado tiene, en el ámbito laboral entre otras, la responsabilidad de asegurar que el sistema educativo prepare a todas las personas, particularmente a los jóvenes, para su realización en la vida laboral. Proscribiendo toda forma de trabajo infantil, porque niega el acceso de las niñas, niños y adolescentes, a la

educación, al esparcimiento y a la cultura, condenándolos posteriormente a la miseria.

Reconocemos que el derecho al trabajo es prerrogativa común de todas las mujeres, 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 a la imposición de criterios ideológicos o políticos ni por otros principios que no sean la protección a la salud y a la dignidad humana de quienes laboran.

Asimismo reconocemos que el trabajo, actividad inmediata de la persona, tiene preeminencia como principio del desarrollo humano integral, como ordenador de la economía social, y que el derecho al trabajo se encuentra por encima de los bienes materiales e instrumentales que son objeto de propiedad. De ahí que considerar al trabajo humano como mercancía o como simple elemento de la producción, atenta contra la dignidad de la trabajadora, del trabajador, y contra el orden de la comunidad. Por lo tanto es deber de todos el velar porque las condiciones de trabajo sean seguras, dignas y propicias para el desarrollo sano e integral del trabajador como ser humano, circunstancia que se acentúa cuando se trata de menores de 18 años de edad.

Relativo a la protección en el campo laboral de los menores de edad tenemos que nuestro país ha firmado y ratificado múltiples convenios que se suman a nuestra visión.

La Convención sobre los Derechos del Niño, celebrada el 20 de noviembre de 1989 en Nueva York, EUA, y promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991 establece en su artículo primero lo siguiente: Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano **menor de dieciocho años de edad**... . Asimismo establece en su artículo 32 la obligación de proteger a las niñas y niños de cualquier explotación económica y contra el

desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, moral o social. El convenio establece además que los Estados Parte adoptaran medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar lo establecido en dicho convenio y entre las que se encuentran:

- Fijar una edad o edades mínimas para trabajar.
- Reglamentar los horarios y condiciones de trabajo.
- Estipular las penalidades y sanciones apropiadas a quien incumpla con los principios del convenio.

En el mismo tenor se pronuncian otras normas internacionales relativas a los derechos de la niñez como son: El Convenio 138 de la OIT, sobre la edad mínima; el Convenio 182 también de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, celebrado el 17 de junio de 1999, en Ginebra Suiza y promulgado el 7 de marzo del 2001, y en el que en el artículo segundo se establece:

ARTICULO 2.- A los efectos del presente convenio, **el término "niño" designa a toda persona menor de 18 años.**

En el ámbito nacional también contamos con instrumentos jurídicos para garantizar la seguridad, salud y dignidad de las y los trabajadores menores de edad como la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, promulgada el 29 de mayo del 2002 y que en su articulo segundo establece lo siguiente;

ARTICULO 2.- Para los efectos de esta ley, **son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 incumplidos.**

Finalmente es importante destacar que nuestra Constitución Política ya contempla el principio que sustenta esta propuesta ya que ya establece la prohibición en comento pero a menores de dieciséis años y no de dieciocho como ahora se pretende y como lo establecen los convenios y legislación nacional antes referidos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, presentamos la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prohibir las labores peligrosas e insalubres en los menores de 18 años.

Artículo Único.- Se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

...

Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche de los menores de **dieciocho años**;

Artículos Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, noviembre 29 del 2004

Diputados: María del Carmen Mendoza Flores, Sergio Álvarez Mata, Guillermo Tamborrel Suárez.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1637-II, martes 30 de noviembre de 2004.

QUE REFORMA LA FRACCION V, DEL APARTADO A, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA HOMOLOGAR CRITERIOS DE MATERNIDAD, A CARGO DEL DIPUTADO LUCIO GALILEO LASTRA MARÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito diputado federal Lucio Galileo Lastra Marín, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamentos en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

En la antigüedad, el trabajo de las mujeres había constituido fundamentalmente en realizar actividades puramente domésticas. Afortunadamente, la evolución de las normas para el trabajo de las mujeres, se ha manifestado en el transcurso del tiempo en las diferentes legislaciones. En el caso de México, cinco fechas señalan estos acontecimientos de gran trascendencia:

1917, año de la Declaración de Derechos Sociales.
1928, fecha de la promulgación del Código Civil vigente.
1931, año en el que se expidió la Ley Federal del Trabajo.
1962, época de la reforma a la Ley de 1931.

Finalmente, la Ley nueva de 1970, que proclamó con toda fuerza el principio de igualdad de la mujer y señaló el sentido de las normas reguladoras de su trabajo.

Adicionalmente podría agregarse el año de 1974, fecha en que fue celebrado el Año Internacional de la Mujer, del cual México fue país anfitrión del evento. Las festividades culminaron con la adición al artículo 4° de la Constitución. Declarando el principio de igualdad jurídica: "El varón y la mujer son iguales ante la Ley". Otorgando así a la mujer, la posibilidad de celebrar toda clase de contratos y no permitir tratos de discriminatorios en cuanto al sexo o estado civil.

El Partido Acción Nacional a lo largo de su historia ha tenido como una de sus principales preocupaciones el desarrollo de la mujer en los distintos ámbitos así en lo económico, político, cultural y social. Creemos en la igualdad de oportunidades y derechos para todas. Por eso, queremos que las mujeres tengan mejores empleos, bien pagados, sin tener que sufrir discriminación alguna. Que el trabajo les ayude a desempeñar un mejor papel como madres, mismo que se haya contenido en nuestra plataforma legislativa.

Es así que la mayoría de las mujeres tienen que desempeñar diferentes papeles en la sociedad, lo que puede provocar que las oportunidades de trabajo se vean limitadas por la incompatibilidad de las jornadas laborales con las responsabilidades familiares, especialmente con los hijos, pudiendo traducirse en un freno para su desarrollo profesional.

Debemos reconocer, que la incorporación de la mujer al trabajo es sumamente indispensable, por lo que es necesario eliminar la discriminación, hostigamiento y la falta de oportunidades, así como revalorar el mismo, ya que las desigualdades en género se han agudizado sin justificación alguna.

Entendemos pues, los derechos de las mujeres trabajadoras, como las normas enfocadas a la protección de su salud, educación, desarrollo y maternidad, entre otras.

Por eso los diputados integrantes del grupo parlamentario de Acción Nacional han presentado diversas iniciativas, para promover el desarrollo de la mujer en el ámbito laboral evitando la discriminación de la que muchas veces es objeto, así la presente iniciativa perfecciona un derecho materno ya existente que es el periodo pre y post natal.

La igualdad de género no es posible si en el marco de los derechos de las mujeres existe una diferencia entre ellas y es en nuestra Constitución Política, la Carta Magna, en su artículo 123 que trata de manera distinta a las trabajadoras, en el caso de la maternidad. De esta manera, en el apartado "A", fracción V, menciona que toda mujer durante su embarazo no realizará trabajos que representen un riesgo para su salud ***y que gozarán de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo***. Y en el apartado "B" en su fracción XI, en su inciso C, menciona que las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; ***gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo.***

Es de significarse el hecho, por demás comprensible, que en ambos apartados se cita de manera literal, una protección a la mujer durante su embarazo, evitando por ello que realicen trabajos que pongan en riesgo su salud. De esta manera, se le otorga a la gestante, la posibilidad de cambiar su condición laboral si ésta es causa de peligro para su salud o la de su producto.

Cabe citar que de igual manera en ambos apartados, las trabajadoras como derechohabientes de sus instituciones respectivas, disponen de los servicios médicos para la atención del embarazo, parto y puerperio, lo que permite, una evaluación oportuna de riesgos, incluyendo los relativos al trabajo, y son entonces los institutos de Seguridad Social, los encargados de otorgar las licencias o incapacidades correspondientes.

Considerando lo anterior resulta poco comprensible que ambos apartados difieran en los periodos de descanso que se otorgan antes y después del parto, dejando a quienes corresponden al apartado "A" en condición de desigualdad al otorgarle mayor tiempo de descanso previo al parto, a cambio de limitarlo después del mismo.

De igual forma resulta incomprensible el hecho de utilizar distintas unidades de medición para otorgar el periodo de descanso, mismo que representa una diferencia de seis días menos de descanso para quienes laboran bajo las condiciones previstas en el apartado "A".

Reiteramos que la equidad es un precepto elemental en la dignidad de la persona, por ello es inadmisible que una norma jurídica permita una diferenciación de personas, hecho que se hace reprobable cuando en un solo género se permiten diferencias tan significativas como esta, sin tener una razón o fundamento para sostenerla, es por ello que los integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional proponemos la presente reforma.

Sin duda la maternidad, como acto deseado, se inicia con la concepción misma, donde el binomio madre hijo son una unidad perfectamente integrada y cuya separación física se produce en el momento mismo del parto, pero es también el momento en el que se concretan los lazos afectivos y surge así el deseo de la madre de permanecer mayor tiempo con su hijo.

La presente iniciativa propone reformar la fracción V del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, homologándola con el inciso "C" de la fracción XI del Apartado "B" del mismo artículo, evitándose de esta manera una desigualdad entre un mismo genero.

Por lo antes expuesto, pongo a su consideración la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para homologar los criterios de maternidad con lo establecido en el Apartado "B".

Artículo Único.- Se reforma la fracción V del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123.- ...

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. ... IV.

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; **gozarán, preferentemente, de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos meses después del nacimiento**, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos;

VI - XXXI ...

...

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, noviembre de 2004

Dip. Lucio Galileo Lastra Marín (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1639, jueves 2 de diciembre de 2004

QUE REFORMA EL ARTICULO 52 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE JALISCO

Guadalajara, Jalisco, a 16 de noviembre de 2004.

H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Con el gusto de saludarles, me permito informarles que esta soberanía estatal, en sesión de fecha 11 de noviembre del año en curso aprobó acuerdo legislativo 643/04, del que les adjunto copia, en el que se me instruye remitirles la presente iniciativa en la que se propone reformar el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la continuación de su proceso legislativo.

Comunico lo anterior por instrucciones de la Directiva del Congreso del Estado, en vía de notificación personal y para los efectos legales a que dé lugar.

Sin otro particular propicia hago la ocasión, para reiterarle las seguridades de mi consideración y respeto.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Mtro. Gabriel Gallo Álvarez (rúbrica)
Secretario General del Congreso del Estado

CC. Diputados del H. Congreso del Estado
Presentes

A la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, le fue turnada, mediante acuerdo de asamblea de fecha 4 de agosto del 2004 dos mil cuatro, para su estudio y dictamen la iniciativa de acuerdo legislativo que propone una reforma al 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Rocío Corona Nakamura, que fue turnada para presentar el proyecto de resolución al diputado Pedro Ruiz Higuera, y

Considerando

I. Que de conformidad con lo establecido por el artículo 28 veintiocho fracción primera de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es facultad de los diputados presentar iniciativas de leyes y decretos.

II. Que el Poder Legislativo del estado de Jalisco, de conformidad con el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene facultad de iniciativa a nivel federal.

III. Que le corresponde a la Comisión de Puntos Constituciones, Estudios Legislativos y Reglamentos el estudio y dictamen de la presente iniciativa, con fundamento en los artículos 97 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, de conformidad al turno de sesión de la asamblea del día 4 cuatro de agosto del 2004.

IV. La autora de la iniciativa señala la siguiente:

Exposición de Motivos

1. La representación democrática dentro de los órganos legislativos ha sido un problema en el que México ha tenido que transitar en la búsqueda de su solución.

No obstante que la cuestión se reduce a definir la integración de las asambleas parlamentarias, ello nos conlleva a considerar el valor de los siguientes elementos:

a) La mayoría,

b) Los grupos minoritarios y

c) La representación partidaria dentro del colegio legislativo.

2. Recientemente se ha vuelto a discutir la pertinencia de incluir en la asamblea a los diputados de partido, ahora denominados de porcentajes mayores. El debate se trae de nuevo a cuenta a partir de una revisión crítica a la composición parlamentaria, en donde destaca como un elemento discordante al proyecto democrático la sobrerrepresentación de los intereses partidarios por la vía de los diputados o senadores de representación proporcional electos por el subsistema de listas regionales determinadas por los propios partidos políticos.

La representación proporcional tiene la virtud de abrir espacios legislativos a las minorías del país, pero además, hace posible que los partidos políticos proyecten al espacio parlamentario a sus elementos -cuando menos en teoría- más calificados. No debemos sustraemos del hecho de que, efectivamente, existen personalidades de alta calificación parlamentaria sin -o escasa- vinculación popular, que de no integrar la lista plurinominal no estarían en condiciones de arribar a una Cámara de Diputados o de Senadores. El legislador ha valorado su presencia y les ha destinado escaños, siempre con la intención de que el perfil de estos parlamentarios eleve la calidad del debate legislativo (circunstancia que no siempre ha sido así).

La distorsión del sistema de listas plurinominales ha propiciado que se utilice esta vía para elevar a los escaños legislativos personalidades de alta influencia dentro de los partidos políticos, pero que poco o nada aportan a la vida parlamentaria. Es decir, es el camino -la lista plurinominal- para el pago de cuotas de poder a los grupos que demandan presencia política dentro de los mismos partidos. Esta reformación de la institución ha desatado críticas imprudentes que pugnan por la desaparición de los diputados de representación proporcional electos por listas plurinominales ofertadas por los partidos políticos. El exceso les lleva a considerar que es tan bajo el nivel parlamentario de los prospectos que impulsan los partidos (motivados por el afán de liquidar facturas políticas), que es mejor su desaparición del andamiaje legislativo. Definitivamente que en esta cuestión la experiencia es diversa: desde la proyección de magníficos parlamentarios hasta otros de muy bajo perfil. Sin embargo, como suele suceder en muchas discusiones de esta naturaleza, consideramos que no es aniquilando la institución como se resuelve el problema. En el caso de las listas plurinominales, el problema no es el sistema de elección, sino los procedimientos autoritarios de algunos partidos políticos para integrar esas listas. Luego, para que el sistema de listas plurinominales sirva para llevar a las curules personalidades de alta evaluación en el campo legislativo, es preciso que se depure la vida democrática dentro de los partidos políticos, a fin de que sea su base partidaria la que determine quiénes deben integrar ese listado, y no se componga a partir de decisiones cupulares, muchas veces alejadas de los intereses de sus propios correligionarios.

3. Dentro de los países democráticos se reconocen tres sistemas electorales:

a) Mayoría;
b) Mixto; y
c) Compensatorio.

El primero -el sistema de mayoría- se basa en la distribución de escaños de acuerdo con el resultado obtenido en cada uno de los distritos electorales. El sistema mixto incluye escaños de mayoría y escaños proporcionales, con el mismo número de representantes en la asamblea. Y el sistema compensatorio -como el de México- se sustenta en escaños de mayoría y una representación proporcional con un número menor de legisladores en la asamblea, la que actúa como una fuerza de resistencia a los embates de la mayoría.

Por la evolución del sistema político mexicano, hoy en día es conveniente continuar ajustándonos al modelo compensatorio, que si bien no equilibra la fuerza de las minorías, si les da voz y voto en las cuestiones políticas, e incluso posibilita conformar nuevas mayorías a partir de la búsqueda de consensos con las diversas fuerzas representadas en el escenario legislativo.

Realmente el meollo de la cuestión a debate, hoy en día se resuelve a partir de la ecuación donde se busca la proporción debida entre los diputados de partido, ahora denominados de porcentajes mayores y los que se eligen a partir del sistema de listas plurinominales.

En las entidades federativas el ejercicio ha sido prolijo: Aguascalientes, con 27 diputados, tiene 18 de mayoría relativa y 9 de RP (100% de lista); Baja California, con 25 diputados, tiene 16 de mayoría relativa y 9 de RP (100% de porcentajes mayores); Coahuila, con 35 diputados, tiene 20 de mayoría relativa y 15 de RP (50% de porcentajes mayores y 50% de lista); Distrito Federal, con 66 diputados, tiene 40 de mayoría relativa y 25 de RP (100% de lista); Jalisco, con 40 diputados, tiene 20 de mayoría relativa y 20 de RP (50% de lista y 50% de porcentajes mayores); estado de México, con 75 diputados, tiene 45 de mayoría relativa y 30 de RP (50% de lista y 50% de porcentajes mayores); Morelos, con 30 diputados, tiene 18 de mayoría relativa y 12 de RP (100% de lista); Nuevo León, con 42 diputados, tiene 26 de mayoría relativa y 16 de RP (100% de porcentajes mayores); Querétaro, con 25 diputados, tiene 15 de mayoría relativa y 10 de RP (100% de lista); y Sinaloa, con 40 diputados, tiene 24 de mayoría relativa y 16 de RP (100% de lista).

Ahora bien, el sistema de porcentajes mayores tiene el efecto de descentralizar la representación popular. Es decir, es frecuente que los personajes impulsados desde las listas plurinominales sean habitantes de las capitales locales o del país, y adoptando a nivel federal el de porcentajes mayores se da oportunidad a que los políticos del interior de los estados se proyecten a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Es por eso que esta iniciativa propone la reforma del artículo 52 de la Constitución General de la República, a efecto de que se determine la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a partir de trescientos diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y doscientos diputados que deberán ser electos según el principio de representación proporcional, pero de estos, cien diputados saldrán de los candidatos de mayoría relativa que no fueron electos, es decir, por el sistema de porcentajes mayores respecto a su votación distrital, y cien serán producto de las listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Esta fórmula privilegia el sistema de porcentaje mayor al de lista plurinominal, en consideración de que los primeros si tienen un fondo de representación popular y alcanzan su escaño en la disputa electoral, es decir, se considera que tienen un principio de legitimidad más genuino que el que sustenta a los de lista plurinominal.

Es preciso señalar que la fórmula que se propone favorece a quien habiendo perdido alcanza el más alto porcentaje de votación en su distrito en contraste a sus compañeros de partido que -habiendo perdido también- hubieren alcanzado un porcentaje menor de la votación en sus respectivos distritos. Esto tiene importancia, porque se opta por un sistema distinto al que algunos proponen de favorecer a los candidatos perdedores que hubieren alcanzado un número mayor de votos. Esta fórmula daría ventaja a los contendientes por distritos de alta densidad de población y no estimularía la contienda electoral, desde el momento en que la estadística revelara que un 20 % de la votación en un distrito urbano fuere superior al un 40 % de la votación en un distrito de menor densidad de población.

Volver a incluir los diputados de partido dentro del sistema electoral mexicano, significará un paso más para perfeccionar la democracia. Se estimulará la lucha electoral, se legitimará y diversificará en mayor grado la representación popular, y se conserva la posibilidad de proyectar diputados de alto perfil legislativo mediante listas plurinominales.

V. Una vez analizado la iniciativa de acuerdo legislativo, esta Comisión considera conveniente aprobarla; sin embargo, es importante señalar, que los modelos seguidos en las diferentes entidades federativas y que han funcionado, no necesariamente funcionarían a nivel federal, pero es adecuado que el Congreso de la Unión, analice y estudio la presente iniciativa y, en su caso, sea aprobado en los términos propuestos.

Por las anteriores consideraciones, propone que la presente iniciativa se de deje sin efecto, y se resuelve presentar el siguiente proyecto de

Acuerdo Legislativo

PRIMERO. El Congreso del estado de Jalisco eleva a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente

Iniciativa de decreto que reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único: Se reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante las modalidades que establezca la ley.

Transitorios

Artículo Primero.- Este decreto entrará en vigor a los tres años 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 a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para la continuación de su proceso legislativo.

TERCERO. Envíese copia de la presente iniciativa a los 31 Congresos locales y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal solicitando su apoyo a la reforma que se propone.

Sala de Comisiones del Congreso del Estado.- Guadalajara, Jalisco, a 29 de septiembre del 2004.

Comisión de Puntos Constitucionales Estudios Legislativos y Reglamentos

Diputados: Pedro Ruiz Higuera, Presidente; Salvador Cosío Gaona, vocal; Alfredo Argüelles Bazave, vocal; Cecilia Fausto Lizaola, vocal; José María Martínez Martínez, vocal (rúbrica).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1642-I, martes 7 de diciembre de 2004.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 6°, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FEDERICO DÖRING CASAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Federico Döring Casar, diputado federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión e integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71, fracción II, 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, somete a consideración de esta honorable asamblea el presente **proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6°, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El Derecho a la Información en su connotación general, tiene su antecedente jurídico en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de fecha 10 de diciembre de 1948, la cual en el artículo 19 señala que *"todo Individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión, 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".*

Este derecho se recogió posteriormente en el artículo 10 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las libertades

fundamentales, que se celebró en el año de 1950, y por otra parte, en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que se efectuó en la ciudad de San José de Costa Rica en el año de 1969, en donde se establece que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

En este orden de ideas, el derecho a la información en su acepción más general, como la libertad de transmitir y recibir ideas, pensamientos, datos y sensaciones, ya sea mediante un soporte material o sin él, ha sido consustancial a los derechos del hombre, y considerado como el contenido y la parte viva y dinámica de las libertades de expresión y de imprenta, que surgen en su manera mas refinada, con la promulgación de los Derechos del Hombre y del Ciudadano durante la revolución francesa, en el año de 1789.

En nuestro país, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 6 de diciembre de 1977, se reformaron y adicionaron los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que respecta al artículo 6° constitucional, fue adicionado en su última parte con la siguiente expresión: *"el derecho a la información será garantizado por el Estado"*, instituyéndose de esta manera el Derecho a la Información. El contexto histórico que le dio vida a tal libertad, estaba permeado por el deseo gubernamental de crear un sistema de partidos que a la fecha no existía, para lo cual, se presentó y aprobó una reforma política que redefiniría el camino a seguir en asuntos democrático-electorales. Es en este marco, que elderecho a la información se creó con la finalidad de que el Estado permitiera por conducto de

diversos medios de comunicación, que los partidos políticos manifestaran de manera regular la diversidad de sus opiniones.

Como se ha señalado, el derecho a la Información fue considerado en cuanto a su génesis, como una garantía electoral y un atributo de los partidos políticos para informar al pueblo mexicano. No obstante, la Suprema Corte de Justicia otorgó al Derecho a la Información, una connotación más amplia, en el sentido de la obligación que tiene el Estado de informar la verdad.

Es preciso mencionar, que la ausencia de una regulación jurídica aplicable en la materia, había generado que dicho derecho fuera nugatorio, por lo cual su cumplimiento, había quedado como una concesión graciosa de la autoridad, misma que era dosificada y atendida a voluntad.

Por ello, garantizar el derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta para el Estado Mexicano una de las tareas pendientes por concretizar, sin embargo reconocemos que los avances en esta materia han sido importantes.

En la actualidad, tanto la Federación como algunos estados han emitido disposiciones jurídicas que regulan el acceso a la información pública, legislación en las que se han establecido distintas formas de garantizar este derecho, tal es el caso de la federación que cuenta con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que decreta la creación de 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 denominado "Instituto Federal de Acceso a la Información Pública"; por su parte el Distrito Federal a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal decreta la creación de un "*órgano autónomo* con personalidad jurídica propia y patrimonio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de acceso a la

información", denominado Consejo de Información Pública del Distrito Federal; de igual forma el estado de Nuevo León a través de la Ley de Acceso a la Información del Estado de Nuevo León crea un organismo público autónomo denominado Comisión de Acceso a la Información Pública de Nuevo León.

Lo anterior nos indica que cada uno de los gobiernos a creado a través de sus leyes órganos que para unos son órganos verdaderamente autónomos, para otros son órganos descentralizados de la Administración Pública, y algunos otros son órganos con una autonomía acotada en la que las autoridades locales forman parte del mismo, sin embargo, el derecho de acceso a la información pública por su importancia debe contar con mecanismos efectivos que garanticen una verdadera autonomía respecto a los órganos de gobierno, lo que garantizará que sus decisiones no dependan de cuestiones políticas.

No debemos perder de vista que la ley federal emitida por el Congreso de la Unión no es una ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, sino una ley secundaría que establece disposiciones jurídicas a las que deben apegarse las autoridades federales para el acceso a la información pública.

En torno al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, órgano encargado de promover y resolver sobre el derecho de acceso a la información pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que como órgano de la Administración Pública Federal, los comisionados serán nombrados por el Ejecutivo Federal, aspecto que representa, sin lugar a dudas, una relación de "control y subordinación" hacia los mismos, situación que puede afectar el acceso a la información pública gubernamental.

Para el caso del Distrito Federal, las cosas no son del todo diferentes de la federal, pues cuenta con un "órgano autónomo" integrado no solo con representantes de la sociedad civil, sino también con representantes del gobierno del Distrito Federal,

convirtiéndolo en juez y parte, lo anterior nos indica entonces que la normatividad que regula la integración del Consejo resulta a todas luces contrario a la naturaleza jurídica de los órganos autónomos, en la que si bien la Teoría Jurídica Política, aún no define de manera precisa cuales deben ser las características normativas de este tipo de órganos, también lo es que existe un criterio hegemónico de que el surgimiento de este tipo de órganos es la de controlar o equilibrar la actuación de los poder tradicionales, convirtiéndolos así en órganos de equilibrio constitucional y político.

Si a lo anterior le añadimos los obstáculos a los que se ha enfrentado la aplicabilidad del efectivo acceso a la información, nos encontraremos que:

> 1. Se aplazó sin justificación alguna por parte del Jefe de Gobierno la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información;
>
> 2. El Jefe de Gobierno el mes de julio de 2003 interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional con el fin de revisar lo correspondiente a la designación de los tres consejeros ciudadanos que llevó a cabo la Asamblea Legislativa en el 2003, con el fin de postergar la instalación del Consejo.
>
> 3. No obstante la Suprema Corte determinó que el hecho de impugnar la designación de los consejeros no impide la instalación del Consejo, por lo que le ordenó su instalación de inmediato, ratificando de igual forma la designación de los consejeros previamente electos.

Razón por la cual debemos analizar y discutir la posibilidad de establecer como garantía constitucional el derecho de acceso a la información pública el cual será garantizado a través de verdaderos órganos autónomos que no guarden ninguna vinculación con los poderes del Estado.

Por ello, debemos analizar la naturaleza jurídica de este tipo de órganos. Al hablar de los "órganos *constitucionales* autónomos", debemos señalar que la existencia

de estos entes públicos, diferentes de los tradicionales, tuvieron su origen y desarrollo en Europa durante el siglo XIX, pese a, su incorporación se logra después de la primera guerra mundial, lo que desencadenó su reconocimiento en otros países del continente europeo.

El surgimiento de los órganos autónomos encargados de la defensa de los derechos fundamentales del hombre, evolucionó la tradicional teoría de la división de poderes, la cual surge para limitar el poder omnímodo de los reyes, en la que la emanación del poder provenía del rey; ahora, en el devenir de los años el poder radica no sólo en las instituciones, sino también en la sociedad, lo que ha provocado el surgimiento de entidades públicas distintas a los tradicionales, sin que ello afectará los principios constitucionales y democráticos establecidos en un Estado de Derecho, pues su funcionamiento forma parte de las atribuciones naturales del Estado.

La principal causa por la que surgieron los órganos autónomos en Europa fue la *despartidocratización* en el funcionamiento del Estado, en razón de que los partidos políticos tienen una gran influencia en la toma de decisiones, tanto en los órganos de gobierno como en los Parlamentos.

En México, la tendencia de contar con este tipo de entes públicos ha tenido buena aceptación pues se han creado algunas instituciones, como son, las Comisiones de Derechos Humanos, los Institutos Electorales, las entidades de fiscalización, entre otros; sin embargo, su regulación, en algunos casos no ha permitido establecer plena independencia, entiéndase autonomía, en el desarrollo de sus funciones.

Algunos investigadores mencionan que las características que este tipo de órganos deben tener son las siguientes:

1. La *autonomía o independencia*, no necesariamente formal, sino también financiera; entiéndase esto como el establecimiento en la Constitución de un presupuesto que no este determinado por los acontecimientos políticos.

2. La *Integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares*; debe ser a través de procesos en el que la decisión la lleve a cabo los órganos legislativos por medio de una votación calificada; y por otro lado se debe garantizar la imparcialidad en la selección de sus integrantes, así como su inamovilidad, una remuneración suficiente sin sujeta a cambios en su perjuicio, y no permitir en ningún momento su remoción sino por causa justificada.

3. *Apolíticos*; al ser órganos de carácter técnico no se debe permitir la participación de sus integrantes tengan algún nexo con algún partido político.

4. *Inmunidades*; este tipo de característica permitirá garantizar independencia pues ejercerá con pleno desempeño su encargo, sin que se vea afectado por su actuar, sin que ello signifique que no este sujeto a un régimen de responsabilidades.

5. *Responsabilidades:* deberá informar periódicamente al Poder Legislativo y a los ciudadanos.

6. *Transparencia*, su actuar podrá ser consultado por cualquier ciudadano que los solicite, lo que permitirá supervisar y evaluar su funcionamiento.

7. *Intangibilidad;* lo que garantizará su permanencia en razón de que su existencia deberá estar sujeta a proceso de modificación constitucional "más reforzado" que el ordinario.

Así pues, el acceso a la información debe ser garantizado por una entidad pública que no guarde relación alguna con los poderes públicos tradicionales, razón por la cual se le debe otorgar autonomía técnica, de gestión y financiera.

Debemos evitar la concentración del poder de los órganos de gobierno, en perjuicio del bien común y de la ciudadanía. En ese orden de ideas, Acción Nacional, comprometido con la sociedad sube a esta Tribuna con el objeto de presentar esta iniciativa que pretende establecer las bases jurídicas que deben regir el órgano autónomo encargado de velar por este derecho de acceso a la información pública.

La iniciativa que se propone busca establecer en los marcos constitucionales tanto federal como de las entidades federativas, órganos autónomos que garanticen y promuevan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, fortaleciendo la confianza de los ciudadanos, en la obtención de información objetiva, expedita y confiable, generada por los órganos federales y estatales, consolidando con estas acciones, una sociedad mejor informada, con mayores elementos para evaluar el acontecer gubernamental, y con mejores instrumentos para fiscalizar las acciones estatales. Lo que obligará la generación de criterios uniformes en materia de acceso a la información publica.

Para lo cual proponemos la adición de un segundo y tercer párrafo al artículo 6° constitucional, para reconocer al Instituto Federal de Acceso a la Información como un órgano dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual será responsable de la protección y promoción del derecho a la información en poder de los órganos estatales federales, que contará con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria; aunado a que deberán ser sus principios rectores la certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, transparencia, publicidad y objetividad.

Asimismo, se propone reformar los artículos 116 y 122, para establecer que los estados y el Distrito Federal, de igual forma constituyan órganos autónomos que garanticen el acceso a la información pública que se genere por parte de sus órganos gobierno.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, los legisladores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, presentamos con todo respeto a consideración de éste Honorable Congreso de la Unión, el presente

Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6°, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se adicionan dos párrafos al artículo 6°; se adiciona la fracción V al artículo 116 recorriéndose las demás en su orden, y se adiciona la base sexta al inciso c) del artículo 122, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 6°. ...

Se establece el Instituto Federal de Acceso a la Información, como el organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la protección y promoción del derecho a la información en poder de los órganos estatales federales, y que para el desempeño de sus funciones, contará con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. La certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, transparencia, publicidad y objetividad serán sus principios rectores.

La conducción del Instituto Federal de Acceso a la Información, estará a cargo de un órgano superior de dirección denominada Junta de Gobierno, formada por cuatro comisionados y un Presidente, que serán propuestos por el Presidente de la República y aprobados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente; desempeñarán su encargo por periodos de siete años sin posibilidad de ser reelectos, mediante designaciones escalonadas que prevean el ejercicio autónomo de sus atribuciones; sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos establecidos por el Título Cuarto de esta Constitución y no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en

representación del Instituto y los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia no remunerados. El presidente del Instituto, deberá presentar anualmente un informe de actividades al Congreso de la Unión, en los términos que señale la ley.

Artículo 116. ...

...

I. a IV. ...

V. Las Legislaturas de los estados establecerán en sus constituciones y leyes, organismos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsables de la protección y promoción del derecho a la información en poder de los órganos estatales, y que para el desempeño de sus funciones, contarán con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. La certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, transparencia, publicidad y objetividad serán sus principios rectores.

...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

C. ...

Base Primera a Base Quinta. ...

Base Sexta. La Asamblea Legislativa establecerá en el Estatuto Orgánico y leyes respectivas, un organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la protección y promoción del derecho a la información en poder de los órganos y autoridades locales del Distrito Federal, y que para el desempeño de sus funciones, contara con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. La certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, transparencia, publicidad y objetividad serán sus principios rectores.

D a H. ...

Transitorios

Primero. Este decreto entrará en vigor por lo que se refiere al ámbito federal, al día siguiente de su publicación en el Diario oficial de la Federación.

Segundo. Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores destinados al Organismo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, se transferirán al Organismo creado por este decreto.

Tercero. Los trabajadores del organismo descentralizado denominado Instituto Federal de Acceso a la Información, que en virtud de lo dispuesto en este Decreto pasen al organismo autónomo con igual denominación, en ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales.

Cuarto. Las solicitudes y recursos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se seguirán substanciando

ante el Organismo Descentralizado denominado Instituto Federal de Acceso a la Información, en tanto queda debidamente constituido el organismo creado por este decreto.

Quinto. El Instituto Federal de Acceso a la Información, como organismo autónomo, conservará las atribuciones que le han sido otorgadas en otras leyes y reglamentos; persistiendo los derechos y obligaciones derivados de los contratos o convenios celebrados de manera previa al inicio de la vigencia del presente decreto.

Sexto. Dentro de los 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, deberá quedar debidamente constituido y en operaciones el Organismo creado en el ámbito Federal por este decreto.

Séptimo. Las entidades federativas y el Distrito Federal contarán con un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, para realizar las modificaciones necesarias en sus constituciones, así como para expedir las leyes que sean necesarias, a fin de proveer el debido cumplimiento al mismo.

Dip. Federico Döring Casar (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1642-I, martes 7 de diciembre de 2004.

QUE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTÍCULO 4° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ EDUVIGES NAVA ALTAMIRANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Diputado José Eduviges Nava Altamirano, en nombre del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en términos de la facultad que me confiere la fracción II del artículo 71 y del 135 de la Constitución General de la República y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa de ley con proyecto de decreto, que reforma y adiciona en un párrafo el artículo 4° de la Constitución General de la República, atendiendo a la siguiente

Exposición de Motivos

El 16 de octubre de 2003, en este país se conmemoró el 50 aniversario del derecho al voto por parte de las mujeres. Para vergüenza de nosotros tuvimos que celebrar un derecho que por su propia naturaleza y desde que se instauro ese derecho en México, para elegir a sus gobernantes, debían tener todos los seres humanos.

En estos tiempos de supuestos cambios, vivimos en la incertidumbre y la zozobra sin que verdaderamente participemos todos como es nuestra obligación, para lograr un Desarrollo más armónicos y equitativo.

Para nadie es un secreto que se tiene una deuda histórica con las mujeres que han sido base fundamental en el desarrollo social, económico, político y cultural del país.

Sabemos que en la mujer descansa la base fundamental de la sociedad que es la familia y a pesar de que hay equidad, pues ante la ley suprema todos somos

iguales como individuos, no se le toma en cuenta y menos se ha reconocido su capacidad para participar en el desarrollo político de México.

Estimo que en este momento, dada las condiciones de todo género que se vive en el país se dan las condiciones para la integración óptima de un proyecto legislativo que considere a la mujer a efecto de que, con su preparación esfuerzo, lucha y voluntad, participe en el desarrollo de México, incluyéndola también en los órganos de gobierno entendiendo como tales el derecho de la mujer a ocupar puestos que a partir del nivel de dirección o secretarías, existan en los tres niveles de gobierno.

Socialmente esta iniciativa se considera útil dado que se tiene que integrar, de una vez por todas, a la mujer en el desarrollo del país reconociéndole su capacidad.

En materia política, se estima que esta iniciativa es viable ya que no se beneficia a un sector de la sociedad, sino a quien es parte fundamental del desarrollo de nuestro país, pero además nace de la convicción de un político que ante todo ejerce una responsabilidad pública; la participación de la mujer es la herramienta fundamental para la construcción de una sociedad justa, solidaria e incluyente. La política debe propiciar la pluralidad y el debate honesto de ideas, debemos tomar con decisión esta iniciativa que además es compromiso con la democracia y transformación del país.

El proyecto de nación que los mexicanos tenemos y queremos, no puede apartar de su visión a quien ha ayudado a construir este gran país. No podemos soslayar el hecho de que el Estado mexicano, con motivo de diversos factores internos y externos, enfrenta y enfrentara una serie de retos y desafíos que requieren la participación de todos y qué mejor oportunidad que los diputados federales de la LIX Legislatura asuman esa responsabilidad y compromiso histórico, incorporando a la mujer plenamente de una vez por todas, no solo al aparto productivo sino que se le otorguen facultades de decisión que, seguro estoy, habrán de realizar con

capacidad, eficacia y eficiencia, honradez y amor a la patria y sus habitantes a nivel universal las mujeres han dado muestra de su capacidad, liderazgo y grandeza, baste citar a Eva Perón, Indira Gandhi, Margaret Tatcher, entre otras.

A nivel nacional y en diversos ordenes también han contribuido a la grandeza de este país, como sor Juana Inés de la Cruz, Leona Vicario, Josefa Ortiz de Domínguez y Antonia Nava, entre otras.

Por ello, no podemos ni debemos olvidar que las mujeres de este país y de otras naciones contribuyeron al engrandecimiento de la humanidad y que mejor oportunidad histórica que incorporar a todas las mexicanas, constitucionalmente al apartado Gubernamental, reconociéndoles sus capacidades, pero además haciéndoles participes de los derechos, obligaciones y prerrogativas que se tienen como parte integral de una sociedad moderna, donde todos participan y contribuyen a su engrandecimiento.

Tenemos una deuda y no podemos fallarle a las mujeres, ellas y México estarán atentos al resultado de esta iniciativa y de nuestro desempeño. Por eso con un alto sentido de responsabilidad y congruencia, pero además convencido de que en las mujeres encontraremos a mexicanas dispuestas y decididas a trabajar y dar todo por la patria, es por lo que se promueve esta iniciativa con

Proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 4° de la Constitución General de la República, para quedar como sigue:

En los cargos públicos que a nivel de mandos medios, altos, direcciones o secretarías se den en los niveles de gobierno municipal, estatal o federal, se tomará en cuenta la equidad de género que esta misma Constitución tutela.

Dip. José Eduviges Nava Altamirano (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1642-I, martes 7 de diciembre de 2004.

QUE REFORMA LOS INCISOS I) Y J) DEL ARTÍCULO 72 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 erigida en Constituyente Permanente la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que propone la modificación del actual segundo inciso i) en inciso j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la modificación en este inciso en su contenido para señalar en forma específica y sin duda alguna en cuáles resoluciones, proyectos de ley o de decreto del Congreso de la Unión, de alguna de sus Cámaras, o de la Comisión Permanente, el Ejecutivo federal no podrá hacer observaciones.

Exposición de Motivos

Primero.- Uno de los temas que más ha trastornado y por consecuencia dejado alterada a nuestra sociedad y en especial a las clases política y jurídica es determinar si el Ejecutivo federal tiene o no tiene facultades para emitir observaciones y regresar a la Cámara de Diputados el proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Segundo.- En algunos países de América o de Europa, las consecuencias de una contradicción entre los poderes ejecutivo y legislativo en el criterio de gasto en el

Presupuesto de Egresos, trae como consecuencia que si al iniciar el año fiscal dicho presupuesto no se encuentra en vigor:

a) Se apruebe solo por un periodo mínimo -dos meses en Chile y tres meses en Estados Unidos y solo para no paralizar el movimiento económico del Estado- mientras los poderes entran en acuerdos, ajustes o concertaciones que lleven a ponerse a ambos poderes de acuerdo, pero al pasar el tiempo señalado, puede dar lugar, en Estados Unidos, al cierre de dependencias donde haya desacuerdos o en Chile, a tomar la propuesta del Congreso como validada y puesta en vigor;

b) Entra en funciones el Presupuesto de Egresos del año anterior, ya sea en forma automática -Argentina- o por autorización del Legislativo por petición del Ejecutivo -Francia-, con el mismo fin de evitar la paralización de actividades económicas estatales, pero el nuevo Presupuesto es desechado; y

c) Disolución de las cámaras de donde deviene directamente el Ejecutivo, lo cual sucede en España, dónde el Presidente es electo por la mayoría de diputados del Parlamento, esto es, por el partido que tiene la mayoría de votos o por los partidos que, haciendo alianza, hacen mayoría, lo cual no es el caso del proceso electoral mexicano que indica que el Ejecutivo es votado en forma directa por la base electoral que conforma la ciudadanía con derecho a voto.

Tercero.- Sin embargo, el Constituyente de Querétaro y posteriormente el Constituyente Permanente, evitaron estos graves e innecesarios enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo al señalar, desde el texto original de la Constitución de 1917 que el Presidente no tiene facultades para presentar "observaciones" mejor conocidas como "veto", en casos "*cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras*" y señalando en la fracción IV del artículo 74 que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación de la Iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación enviada por el Ejecutivo federal, dentro del cual cabrán las modificaciones que la Cámara de Diputados considere pertinentes.

Cuarto.- La forma en que se encuentra hecho el texto del artículo 72 vigente crea diferencia de criterios entre si el Presidente tiene o no tiene facultades para presentar observaciones y regresarla a Cámara de origen.

Quienes señalan que el Presidente sí tiene esas facultades se basan, en lo general, al señalar que el inciso C) da opción al Ejecutivo para regresar el proyecto de ley o decreto a la Cámara de origen "*con sus observaciones*", además de que, quienes apoyan el derecho del Presidente de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por Cámara de Diputados, se apoyan en el inciso j) del artículo 72 de la Constitución federal que señala efectivamente cuáles son los casos específicos en los cuales el Ejecutivo federal no tiene facultades para hacer observaciones a propuestas del Congreso o de la Comisión Permanente y entre los cuales no se encuentra el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Más sin embargo, quienes apoyan este criterio, olvidan que el aludido artículo 72 indica en su primer párrafo -que por práctica jurídica, parlamentaria y política abarca todo el contenido del artículo a que se refiere- que "Todo proyecto de ley o decreto, **cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras?",** lo cual limita o restringe la facultad del Presidente de presentar observaciones sólo y únicamente en proyectos de ley, decreto o resoluciones que sean discutidos en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, lo cual deja fuera de esas facultades de veto al Presupuesto de Egresos de la Federación, que conforme al lo indicado por la fracción IV del artículo 74 de nuestra Máxima Ley es una de las **facultades exclusivas de la Cámara de Diputados,** por lo que al relacionar el primer párrafo del artículo 72 en comento con el inciso C), nos lleva a quienes apoyamos el criterio de que el Presidente no tiene facultades para emitir observaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación que la Cámara de Diputados le envía una vez llevado a cabo el proceso parlamentario para ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y con ello ser puesto en vigencia.

No es por demás hacer el señalamiento de que quienes mencionan una serie de casos en los cuales el Ejecutivo regreso con sus observaciones el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, también olvidan que en nuestro sistema jurídico, político y por consecuencia, parlamentario, **la costumbre no hace ley,** además de que, conforme al principio general de derecho que indica que "*error de ayer, no autoriza a errar hoy*", concluyendo que aún y así existan todos esos casos específicos de veto del Presupuesto de Egresos de la Federación enviados por Cámara de Diputados y vetado por el Ejecutivo, ello no hizo costumbre y aunque lo hubiera hecho, esa costumbre no hace ley en nuestro sistema jurídico, a más que ahora, a sabiendas de la existencia de un error antiguo, no debemos permitir que vuelva a suceder, con la observación de que quienes están de acuerdo con lo que esos Presidentes hicieron, durante muchos años señalaron que todo lo hecho por los gobiernos emanados de mi partido, entre ellos los presidentes Calles, Ortiz Rubio y Rodríguez, durante setenta años de gobierno era desde equivocado hasta diabólico.

Quinto.- Además, el criterio de falta o limitante en las facultades del Presidente para vetar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por Cámara de Diputados, es apoyado por:

> a) El mismo inciso c) del repetido artículo 72 que indica que los proyectos vetados por el Ejecutivo deberán regresarse a la Cámara de origen para, luego de aprobarla por mayoría calificada, pasarla a la colegisladora, lo cual no es el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación por ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y por consecuencia, no entra en el caso previsto por la Constitución federal que implica que de la Cámara de origen se envía a la Cámara revisora;
>
> b) Los proyectos parlamentarios para emitir una ley federal o modificación a la Constitución incluidos en los incisos A) y D) al I) del multicitado artículo 72 que señalan la intervención de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, una como Cámara de origen y otra como Cámara revisora en la discusión, análisis, dictaminación y votación de las Iniciativas de Ley o de

Decreto y que, como se dijo antes, no es el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación por ser éste facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y por consecuencia no tiene por qué pasar por Cámara revisora antes de ser enviada al Ejecutivo federal;

Luego, es de concluirse que la adición del inciso j) hecha por el Constituyente Permanente y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 1923, fue hecha con el espíritu o intención legislativa de limitar específicamente los casos ahí indicados como aquéllos dónde el Ejecutivo federal no cuenta con la mínima opción de hacer observaciones a las resoluciones tomadas por el Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras, **pero sin dejar a un lado el primer párrafo** que, como ya se dijo, abarca todo el contenido del artículo en comento y que evita que el Ejecutivo vete cualquier ley, decreto o resolución que sea de observancia exclusiva de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Cabe hacer la aclaración que en el Diario Oficial de la Federación incluyó este inciso interpretado por algunas personas como inciso "J" pero que en el decreto publicado el 23 de noviembre de 1923, lo señaló equivocadamente el inciso como inciso i) -o segundo inciso i) que nunca fue corregido con alguna "fe de erratas"-, por lo que esta iniciativa aprovecha la ocasión para corregir un error que no tiene mayores consecuencias jurídicas salvo que si sobre la Constitución federal ninguna ley es aplicable, a nosotros, los legisladores federales, corresponde hacer de su texto el de mayor claridad y evitar en lo posible cualquier "error de dedo" o la aparición de los "duendes" que habitan en las imprentas y que provocan estos errores.

Sexto.- No es por demás señalar que incluso, en el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación nos encontramos ante una resolución de la Cámara de Diputados "*sui generis*" esto es, especial, ya que mientras las leyes o decretos son normas que afectan directa e indirectamente a todas las personas que habitan el país o estado donde son puestas en vigor, el Presupuesto de Egresos de la Federación, si bien afecta a todos los mexicanos, es una normatividad con ordenes directas, repito, ordenes, no sugerencias, de la Cámara de Diputados del

Congreso de la Unión al Ejecutivo federal para que gaste, sufrague, emplee o use los ingresos federales de tal o cual forma, ordenes que pueden ser con igual criterio que la iniciativa enviada por el Presidente, similar o distinta, pero que no admite observaciones conforme lo marca la misma Constitución federal.

Séptimo.- Luego entonces, se propone a esta Soberanía la modificación del actual segundo inciso i) en inciso j), así como la modificación al contenido de éste para incluir, además de los casos ya señalados en el inciso vigente, que el Ejecutivo federal no tiene facultades para emitir observaciones en la resolución que a su Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados emita haciendo uso de la facultad que la fracción IV del artículo 74 constitucional le otorga, incluso, para modificar la Iniciativa enviada por el Ejecutivo y reenviarle otra modificada, esto es, con criterios diferentes a los señalados por el Ejecutivo.

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 modificación del actual segundo inciso i) en inciso j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la modificación en este inciso en su contenido para señalar en forma específica y sin duda alguna en cuáles resoluciones, proyectos de ley o de decreto del Congreso de la Unión, de alguna de sus Cámaras, o de la Comisión Permanente, el Ejecutivo federal no podrá hacer observaciones.

Artículo Primero.- Se modifica el actual segundo inciso i) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en inciso j) y se modifica su contenido para quedar como sigue:

Artículo 72.- .....

a) .....

b) .....

c) .....

.....

d) .....

e) .....

f) .....

g) .....

h) .....

i) .....

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones del Congreso, de alguna de las Cámaras o de la Comisión Permanente en los siguientes casos:

I. Cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado;

II. Cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales;

III. Cuando se decrete convocatoria a sesiones extraordinarias por cualquier motivo; o

IV. En lo relativo al Presupuesto de Egresos de la Federación que haya sido aprobado por mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

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, Distrito Federal, a 7 de diciembre de 2004.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1642-I, martes 7 de diciembre de 2004.

QUE REFORMA EL ARTICULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO TOMÁS CRUZ MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito diputado federal, Tomás Cruz Martínez, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 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 poner a consideración del pleno de esta H. Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de reforma del artículo 40 constitucional bajo las siguientes consideraciones

Exposición de Motivos

Equidad de género en la integración de las listas plurinominales que integran los partidos políticos, 50% hombres y 50% mujeres en congresos federales, estatales y los ayuntamientos de los municipios. De la misma manera, en aquellos distritos en donde sin mediar procesos electivos internos por cualquier razón y las direcciones partidistas asuman la designación de los candidatos, también asignarán la mitad de espacios para hombres y la otra mitad a mujeres.

La igualdad entre hombres y mujeres es cuestión de derechos humanos y una condición para la justicia social y también es un requisito necesario y fundamental para lograr la igualdad, el desarrollo y la paz.

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995.

En octubre del 2003, se celebraron 50 años de la Reforma Constitucional para que las mujeres pudieran votar en México. Sorprende que a tan poco tiempo, el voto de la mujer haya sido considerado como una garantía democrática para el género. Aunque actualmente siga siendo un tema controvertido la participación político y social de la mujer. Sin duda, la democracia participativa y la igualdad ciudadana que se pretende como ideal de gobierno no será posible si en ésta no concurre la participación femenina, en un ámbito de igualdad, justicia y libertad.

En el caso general de las mujeres mexicanas, prevalecen aún condiciones de marginalidad y segregación latentes tanto en lo individual, como colectivo. La mujer, ha sido presa de una tradición cultural en la que predominó la figura del varón por medio de valoraciones con prejuicios provenientes de su condición física y natural, así como de consideraciones de orden moral, psicológico y religioso.

México, ha sido una sociedad predominantemente paternalista y autoritaria. Octavio Paz, en su libro *El Laberinto de la Soledad*, atribuye el comportamiento del mexicano a la falta de identidad y búsqueda de la misma, lo que influyó de manera determinante, a que éste forjara diversos criterios y comportamientos en el espacio social con respecto a la relación del varón con la mujer, relación que linda en extremos opuestos y ubica a ésta como objeto de adoración y desprecio al mismo tiempo, estableciendo una relación de prejuicios que pasan por el dolor, afecto, amor y violencia desmedidos.

Considerando los graves rezagos sociales, pensamos que el proceso de transición democrática, también implica procurar las condiciones necesarias para la transformación cultural, política y democrática de las instituciones del Estado, y en este sentido, la incorporación de políticas con perspectivas de género, que hasta el momento han sido insuficientes, por lo que resulta esencial una reforma constitucional para la participación política de las mujeres.

Es oportuno señalar, que estas perspectivas se observan en diferentes direcciones, por ejemplo, desde el ámbito del mercado, con la segregación y

división del trabajo de los géneros; en la educación: por las actividades y profesiones reservadas únicamente para hombres o sólo para mujeres y también las mixtas. En política, el sufragio universal femenino es parte del proceso de construcción de género. **Por lo que en el debate sobre el género se conjetura: que tal concepto está determinado propiamente por características construidas socialmente y no por consideraciones de orden natural o biológico.**

Desde esta misma perspectiva, aludimos que la idea del Contrato Social, tal como lo concibieron muchos clásicos de las ideas políticas, correspondía al ejercicio intrínseco de la individualidad y la libertad del hombre dentro del ámbito del Estado. El Estado no podía ni puede rebasar con sus dictados y acciones las esferas de la acción individual mientras éstas no quebrantaran la misma libertad de otros. Y en este sentido diversas sociedades han instaurado una opresión con respecto a la autoridad la costumbre y la opinión. Uno de los grandes filósofos occidentales del siglo XIX, constructor de los fundamentos del liberalismo y autor del libro *Sobre la Libertad*, John Stuart Mill, señalaba: *?Por tanto, las opiniones de los hombres sobre lo que es digno de alabanza o merecedor de condena están afectadas por las diversas causas que influyen sobres sus deseos respecto a la conducta de los demás, causas tan numerosas como las que determinan sus deseos sobre cualquier otro asunto. Algunas veces su razón; en otros tiempos sus prejuicios o sus supersticiones; con frecuencia sus afecciones sociales; no pocas veces sus tendencias antisociales, su envidia o sus celos, su arrogancia o su desprecio; pero lo mas frecuente sus propios deseos y temores, su legítimo o ilegítimo interés. En donde quiera que hay una clase dominante, una gran parte de la moralidad del país emana de sus intereses y de sus sentimientos de clase superior. La moral entre los espartanos y los ilotas, entre los plantadores y los negros, entre los príncipes y los súbditos, entre los nobles y los plebeyos, entre los hombres y las mujeres, han sido en su mayor parte criatura de esos intereses y sentimientos de clase.* De esta manera, es preciso reconocer, que sobre la participación de la mujer en México, pesan innumerables prejuicios, visiones

conservadoras y la creencia de que la práctica política era solo asunto de hombres y no una forma de protección a las libertades básicas de los géneros.

En México recordemos, luego de la dictadura porfiriana y la instauración del sistema político de 1917 que rige hasta ahora, la lucha por la emancipación social de las mujeres es una constante, baste recordar a las mujeres obreras en la huelga de Río Blanco, así como al primer Congreso Feminista realizado en toda América Latina en la ciudad de Mérida, Yucatán en 1917; la lucha de las operadoras de teléfonos; las tabuladoras del sindicato de electricistas; las telegrafistas, y los logros alcanzados con las reformas constitucionales al Artículo 123 en 1960 y 1974, que comprendían beneficios a favor de la mujer por su condición de trabajadora y madre. Asimismo, el movimiento de costureras después del terremoto de 1985 y la insurgencia civil a partir de entonces de diversos sectores de mujeres: profesionistas, investigadoras, campesinas, jóvenes, amas de casa, trabajadoras domésticas, estudiantes, inmigrantes.

La manifestación de las mujeres por su plena integración social y política en la sociedad es una constante. Hasta el día de hoy, el reclamo de justicia debido a los múltiples homicidios femeninos en Ciudad Juárez, el cual tiene como trasfondo por parte sobre quienes pesa esta responsabilidad, una visión facciosa, fanática y criminal.

Desde la óptica de nuestro partido y como fracción legislativa, la perspectiva de género ha sido una política permanente de nuestros principios. Somos el primer partido en plasmar en sus documentos básicos, que ninguno de los géneros ocupe más del 70% de los puestos a candidatos de elección popular y de la misma manera, en otros porcentajes, la representación juvenil e indígena.

Compañeros legisladores:

México en el censo nacional del año 2000, según datos del INEGI, muestra que la población residente en el país es de 97.5 millones, de los cuales 47.6 millones son

hombres y 49.9 millones son mujeres, que comparado con los censos de otros años marca una diferencia tendiente al crecimiento de la población femenina; se calcula que en este año hay 2.3 millones más de mujeres.

De esta población, hay 73.6 millones de personas de más de 12 años realizando varias actividades, pero la Población Económicamente Activa (el PEA) sólo es de 40.7 millones de personas, de los cuales 26.4 millones son hombres y solo 13.6 millones son mujeres. Estas cifras son preocupantes, si se compara, que esta población económicamente activa, contiene subgrupos y que el de las mujeres en todos los rubros aparte de ser considerablemente menor, mantiene una tendencia desfavorable en sus perspectivas de trabajo económico y por lo tanto de ingreso con respecto a la de los hombres. En el otro grupo, de la población no económicamente activa, de un total 33.5 millones, que comprende a quienes estudian, estudian y realizan quehaceres domésticos y otras actividades, 18.4 millones, sólo realizan quehaceres domésticos es decir más de la mitad y obviamente trabajo no remunerado correspondiente a las mujeres.

A lo anterior, se agrega el factor de la población en rezago educativo. Para el año 2000 se considera que la población de 15 años y más, se encuentra en rezago educativo cuando está incompleta la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, en porcentaje 48% para hombres y 52% para mujeres.

Sin considerar los rubros de salud, fecundidad, natalidad y la prestación de servicios básicos con que cuentan o no las mujeres mexicanas, podemos conjeturar que el desarrollo de la participación social de la mujer, continua siendo precario a consecuencia de diversos factores de orden social, como lo es la masculinización o feminización de las actividades sociales, educativas, y productivas pertenecientes a un determinado orden cultural propio de las regiones o comunidades en que radican.

En la participación sociopolítica y toma de decisiones, la participación de la mujer durante el año de 1998 en los poderes legislativos locales, registró para ellas el

10.89%, en tanto que la de los varones ocupo el 89.11%; por lo que respecta a las presidencias municipales de la República durante el año 2000, solo hubo 85 presidencias municipales que correspondieron a las mujeres, contra 2,342 de los hombres, dando un total de 2427. En los cargos de funcionarios en la administración pública central 10,724 espacios eran de mujeres y 29,012 de hombres; en la Legislatura federal 2000-2003, el número de diputaciones para las mujeres fue de 80, en tanto que para los hombres fue de 420. Actualmente en esta Legislatura hay 112 mujeres y 388 hombres como diputados.

Con estas cifras adversas a la participación del género femenino proponemos: integrar con equidad de género, es decir 50% mujeres y 50% hombres los espacios de la representación plurinominal que registran los partidos políticos en el Congreso federal, los estatales y ayuntamientos de los municipios. De la misma manera, en aquellos distritos en donde sin mediar procesos electivos internos por cualquier razón y las direcciones partidistas asuman la designación de los candidatos de forma unívoca, lo harán acatando tal norma.

Con lo anterior, se pretende aportar a las decisiones políticas, económicas y sociales, que se dan en la vida pública, la visión desde una perspectiva de género, que proponga las políticas necesarias para el bienestar, la libertad y la armonía entre los géneros.

Partiendo de antemano y con los datos mencionados, que las diferencias entre hombres y mujeres son también parte de las desigualdades tanto sociales, económicas y políticas de la sociedad. Para nadie es desconocido la marginación de las mujeres en la vida social. Y no nos referimos a las primeras damas y mujeres que buscan suceder a los maridos en los puestos de representación popular, sino a que la visión conjunta de las mujeres, es decir de uno de los géneros, en los espacios reservados donde se toman las decisiones trascendentales para la vida pública y social, faciliten consolidar políticas, por la misma naturaleza de la mujer, para la protección de la infancia, garantizar el derecho a la educación, a la alimentación; a los servicios de salud, a crear las

instituciones, normatividades y leyes pertinentes para salvaguardar la integridad física y moral de las mujeres; erradicar la violencia y el maltrato intrafamiliar.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter ante esta soberanía, su consideración para la siguiente:

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 40. ...

En lo relativo a la representatividad de la República, se aplicará la equidad de género de la siguiente forma: en los espacios de representación popular del Congreso federal, de los congresos locales y ayuntamientos, la integración en la representación proporcional de las listas que presentan los partidos políticos para la representación proporcional pura, obedecerá a ser asignada en un cincuenta por ciento para mujeres y un cincuenta por ciento para los varones. De la misma manera, en aquellos distritos en donde sin mediar procesos electivos internos por cualquier razón las direcciones partidistas designaran a los candidatos, el cincuenta por ciento de candidaturas será para hombres y cincuenta por ciento de candidaturas será para las mujeres.

Transitorios

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

Dip. Tomás Cruz Martínez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1644-I, jueves 9 de diciembre de 2004.

QUE REFORMA EL PARRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA PATRICIA SAUCEDO MORENO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, Norma Patricia Saucedo Moreno, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 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, me permito someter a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

Consideraciones

Con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones o agresiones con fines políticos de las demás ramas del gobierno o de represalias y acusaciones temerarias, el artículo 111 en vigor conserva y amplia la institución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal -antiguamente llamada en forma equívoca "fuero constitucional" y que, después de haber sido severamente criticada, ahora se denomina, "declaración de procedencia" -, pero cuyo significado y alcance jurídico siguen siendo exactamente los mismos, incluso el artículo 61 segundo párrafo de la propia Constitución, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto

constitucional, curiosamente sigue hablando de "fuero" y "desafuero", aunque el artículo 111 constitucional en vigor haya suprimido el término.

La obligación que se tiene de agotar el procedimiento de declaración de procedencia, para estar en posibilidad de procesar penalmente a alguno de los servidores públicos señalados en el 111 constitucional, deriva de la necesidad política de impedir que cierta función pública de especial importancia, como la legislativa, deje de prestarse o realizarse debido a la intervención de una jurisdicción extraña que priva a esa función de un servidor público que debe desempeñarla, sin participación, consentimiento, autorización ó al menos control, de la Cámara de Diputados; es decir, la inmunidad procesal, tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados.

Pero el fuero constitucional no debe de acompañar a aquel servidor público que por cualquier causa se hubiere separado de su encargo, de manera momentánea o definitiva, ya que alegar lo contrario, efectivamente degeneraría en impunidad, a la institución del fuero.

Es decir que el procedimiento se puede instaurar solo en contra de aquellos funcionarios, pero el requisito de procedibilidad se debe exigir sólo tratándose de funcionarios en pleno ejercicio de sus funciones. Así, si una persona había dejado de ser funcionario por licencia o cualquier otra causa, no deberá ser necesaria la previa declaratoria de la Cámara de Diputados de que había lugar a ello, dado que el fuero había desaparecido.

Exposición de Motivos

Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional. Esa prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, en virtud de la cual, quienes la disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el acusado y esa declaración debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros.

La norma constitucional que esto establece, deriva de la necesidad política que descansa en impedir que la asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada.

El fuero constitucional tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, pero esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad.

Esta prerrogativa de nuestra ley constitucional, le otorga en forma refleja el derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos legislativos, pues siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no porque se les conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común, y tal beneficio, que descansa en el interés público, *TIENDE A PROTEGER AL ÓRGANO COLEGIADO PARA QUE SEA INVIOLABLE.*

A mayor abundamiento, esta protección sólo puede lograrse protegiendo a cada uno de sus componentes de donde resulta que ese beneficio no viene a ser, sino un interés jurídicamente protegido, o sea un derecho reflejo y específico que corresponde a cada uno de los miembros de las Cámaras Legislativas fijado en el artículo 109 constitucional.

Sin embargo, no puede renunciar a ese derecho, porque el beneficio de la ley no está establecido únicamente en favor del particular, sino como miembro de una cámara que es en realidad la que tiende a ser protegida constitucionalmente con objeto de que su función de soberanía no se menoscabe. Es decir, no podría pensarse que existiera un Legislador sin el fuero constitucional del que se encuentra investido, ya que como se ha manifestado en reiteradas ocasiones, dicha prerrogativa se le otorga por virtud de su encargo y con el único propósito de salvaguardar la inviolabilidad del principio de División de Poderes. En efecto, es indispensable señalar que esa prerrogativa se encuentra establecida en favor de la cámara, sin perder de vista que finca un interés en cada uno de sus miembros, para con ello ser jurídicamente protegido, pero esto no implica en forma alguna, que pueda renunciarse a ese beneficio, sin separase previamente de su encargo, porque los beneficios que establecen las leyes de orden público son irrenunciables, puesto que se establecen para satisfacer intereses sociales, ya que sólo pueden renunciarse los beneficios que la ley concede exclusivamente a los particulares, si no se afectan los derechos de tercero, situación que en el caso concreto no puede alegarse ya que tal y como se ha señalado el espíritu del fuero constitucional es salvaguardar la función legislativa en su conjunto y no la de dotar de impunidad permanente a aquellos integrantes de dicho órgano. Ello sin tomar en cuenta, que la legislación prevé la posibilidad de separase del cargo por licencia, misma que debe ser sometida y votada a favor por parte de la asamblea de la Cámara, la cual se erigirá en decisión tomada, en estricto apego de sus facultades soberanas y por tanto independientes.

En efecto, si para exigir jurídicamente responsabilidad al funcionario, por la comisión de algún delito, es requisito el que la Cámara de Diputados declare previamente que ha lugar a ello, tal imperativo tiene su origen, necesariamente, en la calidad de funcionario del sujeto activo de la conducta, es decir, que esa calidad lo coloca en una posición privilegiada, cualificada y protegida por un requisito de procedencia de la acción (fuero), que tiene como base originadora, o como razón de ser, el que los funcionarios no estén expuestos a acciones civiles o penales en cualquier momento, supuesto que ese ambiente de inseguridad e inestabilidad que se crearía en torno del funcionario, perjudicaría irremediablemente a la división de poderes.

No debemos perder de vista que cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 constitucional, solicita licencia ya sea temporal o definitiva, lo hace con el ánimo de ausentarse y dejar a un lado sus obligaciones, las cuales deben tener como en el total de los ciudadanos, una intima relación con sus derechos (como es el caso del fuero constitucional), en consecuencia desaparecen sus funciones, por tanto no hay razón alguna para que el sujeto se mantenga en pleno goce de las potestades que el propio cargo le otorga.

Por estos conceptos el fuero debe perderse al momento de solicitar licencia, en virtud de que la licencia se acuerda por la asamblea, ejerciendo su función de soberanía que realiza en aras de resolver si es de permitirse la separación por licencia del cargo, cabe aclarar que si la decisión es en sentido negativo, mientras no haya sido privado de ese beneficio, no puede ser sujeto a proceso, y en consecuencia, no puede ordenarse su aprehensión, pues al hacerlo, se viola el artículo 16 constitucional, toda vez que la jurisdicción represiva, bien sea del orden común o federal, no es competente para realizarlo, puesto que no se han satisfecho las condiciones de procedibilidad y punibilidad, en virtud del obstáculo

que de una manera expresa señala el artículo 109 de nuestra Constitución Federal.

En mínimas palabras, el fuero sólo se concede por el tiempo en que el alto funcionario permanece en el ejercicio de su cargo. Ya que el fuero, como anteriormente se dijo, constituye una prerrogativa esencial para la subsistencia misma de la función, en cuya garantía han sido incluidos, los sujetos particulares que lo integran, los cuales resultan beneficiados, pero no porque se conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, se benefician por ser parte y como consecuencia del beneficio común.

Es decir, de la protección directa del interés público del que el órgano colegiado sea inviolable, se benefician sus componentes durante el término y desempeño de su función, disfrutando de un derecho reflejo, o sea, de un específico y particular beneficio que con toda propiedad puede ser considerado como un interés jurídicamente protegido.

En este mismo orden de ideas, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, dicha prerrogativa condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, en tanto se otorga el consentimiento de la asamblea, consentimiento que se da al votar en favor la solicitud de licencia por parte del sujeto investido de dicho beneficio, satisfecho tal presupuesto, deberá permitir al órgano jurisdiccional a procesarlo.

A mayor abundamiento, el artículo 48 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

Artículo 48

Sólo se concederán licencias por causas graves y cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer la Cámara.

De acuerdo con el texto del artículo invocado, la licencia no es una simple autorización que cada Cámara otorga a sus miembros, para que puedan estar ausentes de las sesiones sin incurrir en la sanción establecida por el artículo 63 de la Constitución, ya que la misma sí y solo sí, se otorga por causas graves, permitiendo a la asamblea que habrá de emitir el sentido de su voto, en cada caso concreto, definir las causas graves, pero que causa más grave puede haber, si un mimbro del órgano legislativo solicita dejar el cargo y por tanto sus funciones por encontrarse sujeto a una investigación criminal, por ser considerado por la autoridad persecutora como probable responsable, por ello la licencia definitiva para separarse del encargo debe tener como efectos la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes al mismo, razón por la que sería absurdo pretender que tal permiso no satisface los requisitos constitucionales, que permitan cumplir con las exigencias de forma requeridas como indispensables para que la jurisdicción represiva pueda actuar.

Con mayor razón, una vez acordada la licencia y se le haya tomado protesta al suplente, resultaría contrario al interés público el que ambos, uno Diputado en funciones y otro ciudadano cualquiera, disfruten simultáneamente de dicha prerrogativa, porque la Constitución la otorga a los componentes del Congreso, no para generar ciudadanos privilegiados, sino por el contrario, para garantizar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes de la Unión, asegurando así la integridad del régimen federal de gobierno que la propia Constitución adopta.

El fuero que protege a los servidores públicos referido en el numeral 111 de nuestra Carta Magna, se llega a la forzosa conclusión de que tal prerrogativa en el caso de los Legisladores concluye en la especie por licencia, por muerte, por

renuncia del cargo, por el transcurso del término durante el cual debe ejercerse la función, porque el interesado no se presente a rendir la protesta durante el término de treinta días que señala el artículo 63 de la Constitución Federal y por haber sido sometido a un juicio de procedencia y se hubiese decretado su desafuero y por ende su separación del encargo.

Motivo de la presente reforma también resulta de la diversa interpretaciones que le ha dado el Poder Judicial en diversos niveles, al tema relacionado con la licencia, lo anterior en virtud de que no se encuentra expreso ni en la Constitución ni en los ordenamientos que rigen al Congreso de la Unión, los alcances de la licencia que se otorga por parte de la mayoría del total de los integrantes del mismo a uno de ellos. Al respecto La Suprema Corte de la Nación ha sostenido múltiples consideraciones, aplicables en el presente razonamiento, en las tesis aisladas de la Primera Sala de la Suprema Corte consultables en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXXVII, página 1881 y Tomo LXXXVIII, página 327, ambas de rubro: "FUERO CONSTITUCIONAL."; así como las jurisprudencias del Pleno de nuestro Máximo Tribunal, números P./J. 38/96 y P./J. 37/96 que aparecen publicadas, respectivamente, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, páginas 387 y 388, de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE.", situación que ha permitido que quienes han cometido un delito y se separan de su encargo por virtud de una licencia, no sean sometidos inmediatamente al proceso criminal, dejando a un lado la obligación del Estado de brindar justicia pronta y expedita, dejando en manos de una decisión política, lo que se debería resolver estrictamente la justicia.

Estamos ciertos de que el fuero constitucional no es un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento que tiende a proteger la integridad de la corporación legislativa, es decir, es un

instrumento jurídico del que fue dotado el Poder Legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarnan, sin que signifique que una vez alejado de su encargo se mantenga en el sujeto como uno más de los atributos de la persona.

La licencia concedida a un diputado, tiene como consecuencia el permitir a un legislador para separarse del cargo, con todo lo que ello implica, siendo esta una decisión de la cámara a la que pertenecía, dado por mayoría de votos de los miembros que la integran.

En tal virtud, exhortamos a todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión a que apoyen esta iniciativa.

Por lo expuesto y fundado, la suscrita diputada federal del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, me permito someter a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único.- Se reforma el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo. **En este supuesto, la licencia concedida a cualquiera de los servidores públicos anteriormente referidos, tendrá por efecto que el servidor público se encuentre separado de su encargo durante el tiempo en que éste goce de la misma.**

...

Transitorios

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

Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los siete días del mes de diciembre del año 2004.

Dip. Norma Patricia Saucedo Moreno (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1644-I, jueves 9 de diciembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 72 Y 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO IVÁN GARCÍA SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Quien suscribe, Iván García Solís, diputado federal a la Quincuagésima Novena Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por mi propio derecho y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al veto presidencial al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Es urgente revisar la capacidad que tiene el Ejecutivo federal de observar las leyes o decretos del Legislativo, lo que en el léxico jurídico es denominado como veto presidencial. Este instrumento tiene la falla de que no existen previsiones para el supuesto de que el Ejecutivo no haga la publicación de la ley o del decreto, lo que en la especie es una eliminación por la vía de los hechos del proceso legislativo.

Tampoco existe claridad, o cuando menos da lugar a interpretaciones diversas sobre sí el Presupuesto de Egresos de la Federación es susceptible de ser observado, puesto que no está dentro de listado del inciso j) del artículo 72 de la Constitución federal.

Lo que trata esta iniciativa, es la búsqueda coherente de elementos o supuestos jurídicos que cubran los vacíos existentes que han permitido el abuso de los poderes ante esa ausencia normativa.

Antecedentes

El primer antecedente constitucional de la figura del veto en México se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812 que señalaba en diversos artículos:

> "Niega el Rey la sanción por esta fórmula, igualmente firmada de su mano: "Vuelva a las Cortes"; acompañando al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla.
>
> Tendrá el Rey treinta días para usar de esta prerrogativa, si dentro de ellos no hubiere dado o negado la sanción, por el mismo hecho se entenderá que la ha dado; y la dará en efecto".

En la Constitución de Apatzingán de 1814, ordenamiento que nunca entró en vigor, el veto podía ser interpuesto tanto por el Supremo Gobierno, como por el Supremo Tribunal de Justicia.

La Constitución de 1824 estableció el veto en sus artículos 55 y 56; la Tercera de las Leyes Constitucionales también preveía el veto en sus artículos 33 al 38; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 lo regularon en el artículo 59 y en la fracción XX del artículo 87; la Constitución de 1857 hace un extenso desarrollo sobre esta figura jurídica en el artículo 70.

La reforma de 1874 dispuso en el anterior artículo 71 lo que es el texto actual del artículo 72, con la variante de que "las votaciones de ley o de decreto serán nominales", frase que desapareció en la reforma de 1917.

Por último, el texto actual se encuentra previsto en los incisos a), b) y c) del artículo 72 de la Constitución de 1917.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, "veto" significa:

"derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir algo. Se usa principalmente para significar el atribuido según las constituciones al Jefe del Estado o la segunda Cámara, respecto de las leyes votadas por la elección popular".

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios señala que:

> "El veto es la facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso le envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así mientras el presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas Cámaras".

El maestro Elisur Arteaga en su excelente obra de Derecho Constitucional nos dice:

> ".....en el nivel federal el veto es una forma de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del Presidente de la República, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la Constitución".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dice que la promulgación y publicación se hacen imprescindibles para la observancia de la ley, al establecer en jurisprudencia que:

> "El Presidente de la República está legitimado para recurrir fallos que amparan contra la expedición y promulgación de una ley, en nuestro sistema constitucional, sin quebranto del principio fundamental de división de poderes, el Ejecutivo tiene intervención en la elaboración de las leyes a través de su derecho de iniciativa y de veto. La promulgación y publicación corresponde al Ejecutivo y son imprescindiblemente necesarias para que la ley pueda tener vida y observancia; de donde se deduce que la autoridad legislativa no tiene propiamente el carácter de ordenadora sino de creadora del derecho, del conjunto de normas abstractas y generales que distan de ser órdenes concretas e individualizadas."**1**

Existen tres tipos de vetos: el total, el parcial y el veto de bolsillo. En el veto total, el presidente rechaza expresamente firmar la totalidad de la ley y la devuelve al Congreso haciendo mediante un documento que explica las razones del rechazo.

El veto parcial es cuando el Presidente se opone a una parte de la ley, cosa que en nuestro sistema jurídico no existe. Es decir, en caso de que el Presidente observe parte de la Ley, toda ésta quedará en suspenso.

El veto de bolsillo, que es la materia de la presente propuesta, como se le conoce en el lenguaje coloquial, según el politólogo Giovanni Sartori:

"...le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley (así llamado porque figuradamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él). Es una clase de veto definitivo, porque no puede evitársele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiere existido y nadie puede hacer nada al respecto."

Por esa vía han quedado pendientes para su vigencia los siguientes ordenamientos:

Proyecto de decreto que adiciona la fracción IX Bis al artículo tercero, adiciona un título quinto bis y su capítulo único denominado El Genoma Humano, y el artículo 412 Bis de la Ley General del Salud;

Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito;

Proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-L al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 9 Bis a la Ley de Ciencia y Tecnología;

Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal;

Proyecto de decreto que adiciona una fracción V Bis al Capítulo I del Título Segundo de la Ley de Institutos Nacionales de Salud;

Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados;

Proyecto de Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

Este problema ha sido advertido por diversos constitucionalistas, cito al respecto a Felipe Tena Ramírez que, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano" al comentar la facultad del Poder Ejecutivo de promulgar las leyes, señala en una nota al pie de página:

"Para obligar al Ejecutivo a promulgar una ley, en caso de que se niegue a hacerlo, no hay en nuestro sistema constitucional ningún medio directo, pues ni siquiera el juicio de responsabilidad podría abrirse en ese caso contra el Presidente; solamente podría ser empleada la acción política, que ante la obstinación del Ejecutivo provocaría un conflicto de poderes"

Por ello, se propone que ante la falta de respuesta del Ejecutivo federal para publicar alguna ley o decreto, lo haga el presidente de la Cámara revisora o la Cámara que corresponda cuando se trate de facultades exclusivas. En el caso de Argentina es el Presidente del Senado quien ordena la publicación ante la omisión del Ejecutivo federal.

Esta medida tendrá como resultado que cuando el Presidente de la República no observe por la vía del proceso ordinario una ley, ésta sea publicada con inmediatez para su vigencia. Por consiguiente es una facultad que fortalece al Poder Legislativo.

No se trata tampoco de limitar la capacidad de veto presidencial, que en nuestra propuesta subsiste, se pretende cubrir un vacío que le ha permitido al Poder Ejecutivo ignorar las Leyes o Decretos que han sido discutidas y valoradas debidamente por este Congreso.

Por otra parte, y también bajo la base de que el Presidente de la República no cuenta con la capacidad del veto parcial, que es uno de los temas que han sido señalados por los académicos que han acudido a nuestros eventos, propongo que se reforme el inciso c) del artículo 72 con el objeto de que la parte del proyecto de ley o decreto que no haya sido observada tenga vigencia. Ello permitirá que solamente la Cámara discuta sobre el aspecto controvertible y no toda la Ley o del Decreto.

Otro, aspecto que ha generado tensión en las relaciones entre los órganos del Poder Constitucional, es la posibilidad de que el Presidente observe el Presupuesto de Egresos de la Federación. Aunque la mayoría de los constitucionalistas se pronuncian por que no tiene esa facultad el Ejecutivo, subyace en la historia de nuestro México, precedentes que si bien no corresponden a nuestra época, sí dieron posibilidad de que al margen de la constitución se observará el Presupuesto.

Resulta útil lo expresado por la jurista Maria Amparo Casar, que en el ensayo "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso", sostiene:[2]

> "Una breve revisión de la negociación y aprobación de las iniciativas en materia presupuestal durante la larga época de hegemonía por parte del partido del Presidente muestra la escasa participación del Congreso como actor principal en la aprobación del presupuesto. En uno de los pocos estudios sobre el presupuesto Wilkie (1967), muestra que en la primera etapa posrevolucionaria (1918 a 1928) el presidente pudo ignorar sistemáticamente a la Cámara y decretar su presupuesto en los casos de emergencia, y que los años 30 fueron testigos de las últimas modificaciones presupuestales de alguna sustancia.

A pesar de que dicho ensayo es del 2001, hoy cobra vigencia la reflexión de la Dra. Casar quien en el estudio señalado anteriormente sugiere:

> "Revisar la normatividad sobre el poder de veto del ejecutivo. La Constitución señala que, entre otras, el presidente está impedido para vetar las leyes que son competencia exclusiva de una de las dos cámaras. El Presupuesto de Egresos de la Federación es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados y, por tanto, el presidente no estaría en capacidad de ejercer su poder de veto. No obstante, entre los juristas no existe consenso sobre este asunto. Con el fin de evitar una posible controversia constitucional respeto a esta importante materia debiera especificarse la esfera de autoridad del ejecutivo con respecto a este poder".

Lo que creo que será de utilidad para favorecer las relaciones interinstitucionales, es abrir en espacio racional y frontal ante el Ejecutivo, para que éste en un plazo de diez días naturales observe lo que ha su juicio se aparta de la legalidad o que invade sus esfera de competencias. Una reforma así permitirá un esquema de colaboración y corresponsabilidad entre los poderes en bien de la nación.

Por último, tomando en consideración que la responsabilidad de la publicación del Diario Oficial de la Federación recae en un funcionario de la Secretaría de Gobernación y que éste no tiene como superior jerárquico al Presidente de la Cámara, será el Secretario de Gobernación quien estará obligado a atender la orden de publicación y él deberá girar las instrucciones a quien corresponda para tal fin. Con independencia de lo anterior, el Presidente de la Cámara que se trate mandará a publicar la Ley o Decreto, en dos de los principales diarios nacionales.

Por todo lo anterior, sometemos a la consideración de esta Cámara, como parte del Constituyente Permanente, una serie de propuestas de reformas constitucionales, cuyos contenidos son los siguientes:

> 1) Se reforma el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a objeto de cambiar la expresión días útiles, por días naturales. La razón es que se considera excesivo el plazo actual, que, interpretando días útiles como sesiones del Congreso, se extiende hasta mes y medio y, si añadimos la interrupción del plazo actualmente prevista, hasta cinco meses y medio. Por la

misma razón proponemos la supresión precisamente de la norma que interrumpe el plazo, y que actualmente reza: "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";

2) Proponemos la adición, en el mismo párrafo, de una nueva disposición para evitar el llamado *veto de bolsillo*, que consiste en la siguiente expresión: "Si transcurridos los diez días, el Poder Ejecutivo no publica la ley o decreto para su vigencia, la publicación se hará por conducto del Presidente de la Cámara revisora";

3) Proponemos la reforma completa de la fracción IV del artículo 74 constitucional, a efecto de establecer, por vez primera en la Constitución, la facultad del Ejecutivo de la Unión para hacer observaciones al Proyecto de Presupuesto que la cámara de Diputados apruebe con modificaciones; Estamos convencidos de que dicho Poder debe tener esta facultad, ya que su capacidad técnica es muy necesaria en la revisión del trabajo de esta Cámara; Sin embargo, consideramos también que la última palabra la debe tener la Representación Nacional, precisamente en virtud de dicho carácter, por lo cual proponemos un veto de los llamados *suspensivos* es decir, uno que obliga a la Cámara de Diputados a reconsiderar, pero que puede ser superado mediante el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros;

4) La iniciativa propone también, como parte de la reforma a la fracción IV del artículo 74 constitucional, una modificación al proceso de integración y aprobación del Presupuesto, obligando al Ejecutivo a enviar a la Cámara, a más tardar el 30 de mayo, anteproyectos de Presupuesto y de Ley de Ingresos, a objeto de iniciar con mayor antelación el diálogo entre Poderes, así sea con un menor grado de formalidad, ya que ante los anteproyectos la Cámara sólo podrá emitir opiniones fundadas; No obstante, consideramos que estos intercambios previos serán de gran utilidad para avanzar de

manera más concertada, negociada y transparente en el camino de la integración de estos esenciales instrumentos de política pública;

5) La Iniciativa busca obligar a la Cámara de Diputados a cumplir con sus obligaciones: se propone establecer en el multicitado artículo la disposición, según la cual, en el caso de que la Cámara incumpla con los plazos ahí mismo previstos para la aprobación del Presupuesto, automáticamente se considere aprobado lo que el Ejecutivo hubiese enviado, ya sea como Proyecto original o como observaciones.

6) La iniciativa también propone aclarar qué ocurre cuando no son de aprobarse los plazos a los que se refiere la multicitada fracción IV del artículo 74, o cuando, por cualquier causa, el Ejecutivo no envía la Iniciativa de Ley de Ingresos o el Proyecto de Presupuesto, en los términos siguientes: "Si la Cámara o la Comisión permanente, en su caso, no aprobase la ampliación del plazo, o el Ejecutivo no enviase la Iniciativa o el Proyecto, aquélla examinará, discutirá y aprobará alguna Iniciativa o Proyecto de su seno, sin que procedan observaciones del Ejecutivo."

Finalmente, debemos constatar que es indispensable reformar y actualizar no sólo el proceso de integración y aprobación del Presupuesto, sino también las funciones de control político y jurídico sobre su ejercicio. En efecto: debemos reconocer que al Congreso y a la nación le hacen falta un órgano de fiscalización verdaderamente capaz de combatir la corrupción gubernamental, facultado y dotado de los elementos humanos y materiales para investigar y evaluar, en todo tiempo, *in situ* y por medios contables, el grado de desarrollo de los programas gubernamentales y *la calidad* de su puesta en práctica, así como la eficacia, la honestidad y la racionalidad con la que se utilizan los recursos públicos federales, desde la construcción de carreteras hasta la educación pública, pasando por los servicios de salud y de seguridad pública. Ello será materia de otra iniciativa.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo que disponen 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, tengo a bien presentar la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 72 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos siguientes:

Artículo Primero.- Se reforman el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72.-

Todo proyecto.....

a) ...

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días **naturales**; **Si transcurridos los diez días, el Poder Ejecutivo no publica la ley o decreto para su vigencia, la publicación se hará por conducto del Presidente de la Cámara revisora.**

c) a la j).....

Artículo Segundo.- Se reforma y adiciona la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

I. (.....)

II. (.....)

III. (.....)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su

juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

La integración y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se sujetará a lo siguiente:

a) El Ejecutivo de la Unión enviará un anteproyecto de Presupuesto de Egresos y otro de Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación a la Cámara, para su análisis por las comisiones que designe su Reglamento, a más tardar el 30 de mayo; éstas enviarán al Ejecutivo sus opiniones fundadas a más tardar el 30 de julio.

b) El Proyecto de Egresos y la Iniciativa de Ley de Ingresos serán enviados por el Ejecutivo de la Unión a la Cámara de Diputados a más tardar el ocho de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos;

c) Si la Cámara no hubiese aprobado el Proyecto de Presupuesto de la Federación el 15 de noviembre, se entenderá aprobado en sus términos;

d) Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre, por lo que la Cámara tendrá como fecha límite para aprobar éste el 31 del mismo mes. En caso de que la Cámara no apruebe el Presupuesto en dicha fecha se considerará aprobado en sus términos el Proyecto del Ejecutivo;

e) Aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones que hacer dentro de los diez días naturales, lo publicará inmediatamente. De haber observaciones, el proyecto de Presupuesto deberá ser discutido nuevamente por la Cámara; Si ésta acepta las observaciones del Ejecutivo lo devolverá para su

inmediata publicación; La Cámara podrá rechazar o aceptar parcialmente las observaciones del Ejecutivo, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros que la integran, en cuyo caso será su Presidente quien publique el Decreto; Si la Cámara no resolviese antes del quince de diciembre se entenderá aprobado el Proyecto con las observaciones del Ejecutivo y

f) Cuando se esté en la hipótesis a la que se refiere el inciso d), no procederán observaciones del Ejecutivo.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

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

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Iniciativa de la ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven; Si la Cámara o la Comisión permanente, en su

caso, no aprobase la ampliación del plazo, o el Ejecutivo no enviase la Iniciativa o el Proyecto, aquélla examinará, discutirá y aprobará alguna Iniciativa o Proyecto de su seno, sin que procedan observaciones del Ejecutivo.

V. (.....)

VI. (.....)

VII. (.....)

VIII. (.....)"

Transitorio

Artículo Único.- Una vez aprobadas las reformas por el Constituyente Permanente, entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro.

Notas:

(1) Semanario Judicial de la Federación. Quinta época Segunda Sala. Tomo CXV. Pág. 973.
(2) http://www.resdal.org.ar/Archivo/n1#n1

Dip. Iván García Solís (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1644-I, jueves 9 de diciembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL FLORES MENDOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Licenciado Rafael Flores Mendoza, diputado federal a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades 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, atentamente someto a la consideración de esta soberanía popular la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Primero.- A diferencia de lo que sucede en las elecciones para elegir a los representantes del poder legislativo, donde existe la figura de la representación proporcional para dar representatividad a todos aquellos electores que sufragaron por una opción distinta a la vencedora y vean reflejado su sufragio en las cámaras de Diputados o de Senadores con voz y voto; en las elecciones para renovar el ejecutivo, los electores que votaron por la segunda fuerza, ven perdido su voto ya que éste no servirá de nada y simple y sencillamente quedara para engrosar las estadísticas electorales y el anecdotario político.

Segundo.- La pérdida de representatividad de una buena parte del electorado en los comicios para renovar al poder ejecutivo se patentiza aun más cuando se observa la tendencia a que disminuya la diferencia entre el candidato ganador y el

segundo lugar. Con anterioridad a las elecciones del ochenta y ocho el margen de votación entre los partidos políticos participantes era de mas de 50 puntos porcentuales; así, en el ochenta y dos el PRI obtuvo una ventaja de 58 puntos porcentuales respecto al segundo lugar que tan solo obtuvo el 16% de la votación total.

Esta situación cambió a partir de las elecciones del ochenta y ocho, donde la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue del 19%. Y ya para las elecciones del 2000 los márgenes de diferencia se redujeron a tan solo el 6%.

Lo mismo ha sucedido en las elecciones estatales, en donde los márgenes de votación también se han estrechado, oscilando entre uno o dos puntos la diferencia entre el candidato triunfador y el candidato perdedor. Así, por ejemplo, en los comicios de Veracruz, la diferencia entre el partido ganador y el perdedor fue de tan solo el 0.16%. Igual sucedió en Tlaxcala, donde el margen entre el primero y segundo lugar fue de menos de un punto porcentual, y lo mismo ocurrió en Sinaloa.

Tercero.- Ante esta nueva realidad, es impostergable revalorar a la segunda fuerza electoral otorgándole un carácter preponderante y un peso político especifico, lo cual no sólo requiere de contar con un número determinado de diputados y senadores en la conformación del Poder Legislativo, sino que por primera vez, es menester conferirle una mayor participación dentro del Poder Ejecutivo.

Cuarto.- Por otra parte, la corrupción que ha permeado en la administración pública federal, ha originado que la sociedad la imagine como un mal que no tiene cura, un mal que inhibe las expectativas de los mexicanos, creando un clima de decepción y desencanto generalizado que impide el crecimiento de los diversos sectores del país.

Quinto.- Si bien es cierto que los actos de corrupción no son exclusivos de la gerencia pública, sino que también alcanzan a los sectores privados y social, es en ésta donde más lastima, en virtud de tratarse del manejo de los recursos de todos, convirtiéndose en un lastre que socava la legitimidad de las instituciones públicas del país.

Sexto.- Que uno de los principales reclamos de la sociedad, es la puesta en marcha de políticas públicas que tengan por objetivo erradicar la corrupción en todas sus formas, principalmente la llamada "corrupción oficial", que es aquella que emana de las actuaciones nocivas de los servidores públicos. Ya que la corrupción genera una pérdida de credibilidad en la Administración Pública, en el Gobierno y en el Estado.

Séptimo.- Que el Estado Mexicano ha celebrado diversos Tratados y Convenciones destinados a combatir la corrupción en la administración pública. En Marzo de 1996, signó la Convención Interamericana Contra la Corrupción, en la cual se obligó a establecer de acuerdo a su orden jurídico nacional; **órganos de control que tengan como objetivo la prevención, detección, sanción y erradicación de prácticas corruptas.**

Posteriormente en el marco de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, celebrada en la Ciudad de Mérida, Yucatán, refrendó su compromiso de promover y fortalecer las medidas para combatir y prevenir la corrupción. En el artículo 6º de la propia Convención, se obligó a **garantizar la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción, con la *independencia necesaria y sin ninguna influencia indebida*.** Tal disposición, aún no ha sido acatada cabalmente por el Estado Mexicano, ya que la **Secretaría de la Función Pública,** que es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada del combate a la corrupción, no cuenta con la independencia necesaria ni mucho menos esta al margen de influencias indebidas, en virtud de que depende orgánica y

económicamente del Jefe del Ejecutivo y por ende se encuentra supeditada en todo momento a sus intereses, a los de grupo o de partido. De igual forma, en la mencionada Convención se obligó a adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas que redunden en el correcto, honesto y responsable actuar de los servidores públicos, acción que tampoco ha concretado.

Otro de los instrumentos internacionales adoptados por el Estado Mexicano, fue el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, mismo en el que se comprometió a elaborar leyes que incluyan técnicas avanzadas sobre la lucha contra la corrupción; compromiso que al igual que los mencionados con antelación, no ha sido cumplido a cabalidad, ya que la normatividad emitida en la materia en nuestro país, no se encuentra a la altura de los compromisos pactados por el Estado Mexicano.

Octavo.- Que no podemos concebir un eficiente combate a la corrupción dentro de la administración pública federal, cuando la unidad administrativa encargada de implementar e instrumentar dichas políticas se encuentra supeditada al Presidente de la República, o sea, al Jefe del Ejecutivo Federal, situación que por si misma contraviene los Tratados y Convenciones adoptados por el Estado Mexicano, ya que como se mencionó en el punto que antecede, el Gobierno de la Nación se obligó a garantizar la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción, con la *independencia necesaria y sin ninguna influencia indebida* como se señaló anteriormente y en lo correspondiente a la Secretaría de la Función Pública, no cuenta con la independencia orgánica, política, ni mucho menos presupuestal, para implementar medias imparciales que deriven en un verdadero combate a la corrupción dentro de la gestión pública federal y con ello se propicie un ambiente de confianza de la función gubernamental en la población.

En ese orden de ideas, es evidente que se contravienen disposiciones de Tratados y Convenciones que de conformidad con lo estipulado en el artículo 133

de nuestra Carta Magna, constituyen la Ley Suprema de la Unión y por tanto, son de observancia obligatoria para el Estado Mexicano.

En mucho abonaría a combatir la creciente desconfianza ciudadana en sus gobernantes, el hecho de que el órgano encargado de vigilar la actuación de la administración pública federal no fuera del mismo partido o afín al titular del Ejecutivo, evitando así, ser juez y parte. Lo anterior ayudaría a darle mayor certidumbre y credibilidad a la actuación de la Secretaría de la Función Pública y por ende exigiría al Ejecutivo de la Unión apegarse irrestrictamente a lo dispuesto por el orden jurídico nacional.

Noveno.- Que en México el proceso de juridización de la ética pública ha sido gradual y de un menor impacto que en el resto de las naciones latinoamericanas, en virtud de que los órganos de control análogos a la Secretaría de la Función Pública, cuentan con una mayor independencia hacia el Ejecutivo.

Pero aún y cuando son incipientes los avances en la materia, en los últimos años se han constituido diversos organismos cuya función principal estriba en el tratamiento directo o indirecto de la corrupción. Desde la creación de la otrora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; la constitución de la Auditoría Superior de la Federación, como entidad de fiscalización de la cuenta pública auxiliar del Poder Legislativo de la Federación; la instauración del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, organismo público con autonomía operativa y de decisión, encargado de garantizar el acceso a la información pública gubernamental cuyo propósito consiste en lograr una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos, hasta la reciente creación de la Secretaría de la Función Pública, cuyas principales actividades se relacionan directamente con el combate a la corrupción a través del establecimiento y ejecución del sistema de control y evaluación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Pero como se mencionó anteriormente, su

eminente dependencia ante el Ejecutivo federal, no le permite realizar sus funciones con la imparcialidad suficiente ni mucho menos alejada de influencia alguna.

Décimo.- Que en el apartado del Plan Nacional de Desarrollo denominado "Misión del Poder Ejecutivo Federal", se establece como un compromiso del gobierno, sentar las bases irreversibles de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública. Asimismo, señala como un compromiso indispensable para generar confianza en el propio gobierno, la rendición de cuentas, de resultados y de la conducta de los servidores públicos de la Unión. Por su parte, el Programa Nbcional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, como programa sectorial del instrumento de planeación mencionado, dispone una serie de mecanismos para prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad. De igual manera, prevé directrices encaminadas a la transparencia y el desarrollo administrativo de la gestión pública de naturaleza federal. Dicho programa es implementado y ejecutado principalmente por la Secretaría de la Función Pública, unidad administrativa que orgánicamente se encarga del combate a la corrupción y el desarrollo administrativo.

Pero como lograr que los lineamientos antes señalados sean realizados cabalmente, cuando contamos con una Dependencia supeditada y subordinada a las órdenes y en ocasiones a los caprichos del Ejecutivo Federal.

Undécimo.- Que nuestro orden normativo nacional cuenta con leyes, reglamentos, decretos e inclusive códigos de conducta internos para determinadas Dependencias y Entidades, cuyo objetivo consiste en el establecimiento de políticas destinadas al tratamiento o erradicación de la corrupción; sin embargo, en tanto no se cuente con una entidad gubernamental capaz de expedir y ejecutar políticas imparciales para que pueda llevar a cabo investigaciones genuinas; el

problema de la corrupción seguirá aumentando gravemente. En mérito de lo anterior, es necesario implementar políticas contundentes con un enfoque diferente al tradicional y para lograrlo, un primer paso es una reforma administrativa que permita un eficiente desempeño de la administración pública desde la perspectiva de la conducta de sus servidores públicos.

Dicha reforma estriba en otorgarle a la Secretaría de la Función Pública la independencia orgánica y financiera suficiente, que le permita emitir y ejecutar políticas, con la libertad necesaria que coadyuve a un cabal cumplimiento de sus responsabilidades. Asimismo, le ayude a sancionar a los servidores públicos, previo el procedimiento correspondiente, sin ninguna influencia indebida y sin coacción alguna que le obligue a exonerarlo o en su caso, sancionarlo parcialmente.

Duodécimo.- El objetivo medular de esta iniciativa consiste en cambiar la forma tradicional sobre el nombramiento y remoción del titular de la Secretaría de la Función Pública, esto es; que el Secretario no sea nombrado ni removido directamente por el titular del Ejecutivo Federal, sino que por el contrario, el Secretario de la Función Pública sea designado a terna propuesta por el partido político que hubiere alcanzado el segundo número de votos en la última elección para elegir Presidente de la República; es decir, le correspondería a la oposición ubicada en segundo lugar o sea, la llamada primera minoría. De dicha terna integrada única y exclusivamente por ciudadanos propuestos por el citado partido político, el Presidente de la República deberá elegir a aquel que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, cuando el Presidente por alguna causa justificada remueva al titular de la referida Dependencia, el propio partido político deberá remitir en los

mismos términos la terna para que se proceda al nombramiento de acuerdo a lo mencionado en el párrafo anterior.

Esta propuesta permitirá contar con un contrapeso dentro de la administración pública federal, que inexorablemente redundará en un mejor desempeño de la misma, en virtud de que los servidores públicos al existir este equilibrio, forzosamente se mantendrán al margen de prácticas corruptas al ser fiscalizados por un organismo con la suficiente independencia para realizar procesos imparciales sobre responsabilidades.

Decimotercero.- Asimismo, para otorgarle una mayor independencia a la Secretaría en comento hacia con el Ejecutivo, es necesario mencionar que el Secretario de la Función Pública obligatoriamente deberá ejercer el cargo por seis años. Dicho titular durante ese periodo, solamente podrá ser removido por causas graves en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal.

Con la aprobación de esta reforma se le confiere una mayor independencia a la entidad encargada directamente de implementar y ejecutar el Sistema de Control y Evaluación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuyo fin principal es el combate a la corrupción, con lo cual la mencionada Secretaría estaría al margen de componendas o intereses del titular del Ejecutivo Federal, lo que permitirá dar cumplimiento a los Tratados y Convenciones pactados por el Estado Mexicano, que como se mencionó anteriormente, constituyen la Ley Suprema de la Nación y por lo tanto son de cumplimiento obligatorio para el mismo.

Si bien, esta propuesta no cubre totalmente la exigencias publicas y jurídicas que el estado mexicano ha suscrito en la materia, dentro de nuestro actual sistema presidencialista, es un importante paso hacia el combate frontal contra la corrupción y darle representatividad dentro del poder ejecutivo federal a la primera minoría de votantes

Por lo anteriormente expuesto, elevo a la consideración de esta Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la presente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo Primero.- Se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar:

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

I. ...

II.- ...

Nombrar y remover al Secretario de la Función Pública, a terna propuesta por el partido político que hubiere obtenido el segundo número de votos en la última elección para elegir Presidente de la República. La ley establecerá el procedimiento para la presentación de la terna y el término para que el Ejecutivo designe al Secretario.

Dicho titular durará en su encargo seis años y sólo podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. No podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en organizaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. La retribución que perciba el Secretario de la Función Pública será igual a la prevista para los Secretarios del despacho, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

En caso de que el partido político no presentare la terna dentro del término establecido en la ley, el Ejecutivo designará al Secretario de la Función Pública sin sujetarse a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero de esta fracción.

III. a XX.

Artículo Segundo.- Se adiciona el artículo 37 bis. a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar:

Artículo 37 bis.- El Secretario de la Función Pública será nombrado por el Ejecutivo Federal a terna propuesta por el partido político que hubiere obtenido el segundo número de votos en la última elección para elegir Presidente de la República. Solamente podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Titular del Ejecutivo de la Unión a través de la Secretaría de Gobernación, dentro de los 5 días naturales siguientes al que tome posesión el Presidente de la República electo, deberá solicitar al partido político la terna correspondiente, la cual deberá ser remitida al Ejecutivo dentro de los 15 días naturales siguientes al que recibió la solicitud. Una vez terminado el plazo mencionado, el Ejecutivo contará con 10 días naturales para nombrar al Secretario de la Función Pública, el cual deberá cumplir con los requisitos señalados en el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que el partido político no presente la terna dentro del término mencionado, el Ejecutivo designará al Secretario de la Función Pública sin sujetarse a lo dispuesto en los párrafos anteriores.

Transitorios

Artículo 1.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 2.- Se derogan las disposiciones que contravengan este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de diciembre de 2004.

Dip. Rafael Flores Mendoza (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1644-I, jueves 9 de diciembre de 2004.

QUE REFORMA EL ARTICULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA LILIA GUILLÉN QUIROZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a presentar el siguiente proyecto de iniciativa de decreto que reforma el articulo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La Ley Fundamental es un elemento vivo de la sociedad mexicana que se ha transformado sustancialmente desde 1824 hasta nuestro días; su creación ha sido obra de los Congresos Constituyentes y su adecuación, producto del Constituyente Permanente o del Poder Revisor de la Constitución a través de las reformas y adiciones a la Ley de Leyes.

En cuanto al procedimiento de reformas o adiciones a la Constitución el artículo 35 del Acta Constitutiva de 1824 remitía a la Constitución de ese año la manera de hacerlo.

En la sesión del 30 de diciembre de 1823 el diputado por Coahuila Miguel Ramos Arizpe ya manifestaba que el Acta sólo se dirigía a sentar ciertas bases generales

y a organizar lo que no implicara demora, dejando así pues, el modo de modificar la Ley Suprema a la Constitución de 1824.

La Constitución de 1824 estableció que el Congreso General podría resolver las dudas que ocurran sobre la **inteligencia** de los artículos de esta constitución y del Acta Constitutiva, a su vez, las legislaturas de los estados podrían hacer observaciones, sobre determinados artículos de los documentos constitucionales citados, pero el Congreso General no las tomaría en cuenta sino hasta 1830.

El Congreso en 1830 se limitaría a calificar las observaciones que merecieran en su opinión sujetarse a la discusión del Congreso siguiente, lo que se comunicaría al Ejecutivo para su publicación, el cual no podría hacer observaciones.

Hecho lo anterior, la legislatura siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocuparía de las observaciones sujetas a su deliberación para hacer las reformas que considerase pertinentes y de manera tajante se establecía que un mismo Congreso no podría hacer las reformas o adiciones constitucionales respectivas.

Las reformas o adiciones posteriores a 1830, se tomaran en consideración en los mismos términos sólo que en el segundo año de cada bienio, además de todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.

Finalmente, el artículo 171 de éste documento constitucional establecía la prohibición expresa de que j*amás se podrían reformar los artículos de los documentos constitucionales de 1824 que establecían la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación, y de los estados.*

En la sesión de 3 de septiembre de 1824 se dio el debate en torno al procedimiento de reforma constitucional y consideramos que el diputado por Veracruz, José Maria Becerra fue claro al argumentar que *su voto era que las reformas que ocurran se tomen en consideración á los cuatro años y la legislatura siguiente después de este término resuelva sobre ellas. Alegó que la suspensión de las reformas ó del derecho muy responsable que tiene la nación para pedirlas debe reducirse al menos tiempo posible, porque nuestra constitución se ha hecho por un Congreso que solo tiene una cámara, y por lo mismo no ha sido revisada;* ***porque se ha hecho en tiempo de agitaciones en que las circunstancias habrán influido en varias resoluciones; y porque somos nuevos en la carrera de la política,*** *en virtud, de todo lo cual es preciso que algunos ó muchos artículos merezcan reformas que dicte la calina, ó exija la experiencia, y para que estas reformas no se atribuyan á novelería ó espíritu de revolución, basta que se espere cuatro años. Hizo presente que una de las causas de haber perecido la libertad en España fue el artículo de su constitución, en que se mandó que esta permaneciera intacta por ocho años pues acaso la división del Congreso en dos cámaras y otras hubieran evitado la ruina total de la constitución.*

El diputado por Yucatán Crescencio García Rejón y Alcalá por su parte, argumentaba *que seria muy peligroso en tales circunstancias de no estar reconocida la independencia de la nación, de no estar consolidadas su instituciones, de no estar extinguidos los partidos, y de que una nueva revolución, cual podría verificarse por las reformas que se hicieran á la constitución, podría destruir á la nación según lo extenuada que se halla?Que el evitar este mal, y el que los pueblos se habitúen á variar diariamente las leyes sin aguardar á que una verdadera experiencia les enseñe si son buenas ó malas, es la que movió á la comisión a proponer el término de seis años que le pareció el menor posible.*

Los argumentos para reformar o adicionar la Constitución se concentraron en cuanto al tiempo; los constituyentes de esta época consideraban que era

necesario que nuestras instituciones maduraran, por lo que establecieron varios candados para llevar a cabo tal empresa: reformar la Constitución.

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 no establecieron numeral alguno relativo al procedimiento de reforma constitucional; éste se plasma en la Séptima de las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Tendrían que transcurrir seis años, contados a partir de la publicación de las Siete Leyes Constitucionales para poder hacer alguna modificación a éste documento constitucional.

Lo anterior fue aprobado por 58 votos a favor y 9 en contra en la sesión de 6 de diciembre de 1836.

Dentro de las atribuciones del Supremo Poder Conservador se establecía la de dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

No dejamos de señalar que otros artículos dispusieron un conjunto de requisitos, una vez transcurrido el plazo antes señalado.

En esta Constitución encontramos nuevamente plazo para poder reformar o adicionar la Norma Suprema.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 14 de junio de 1843; la segunda de las constituciones centralistas, establecieron a diferencia de todas las anteriores, que en cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a la Constitución con dos tercios de votos en las dos Cámaras.

En la sesión 22 de mayo de 1843, el artículo 202 fue aprobado por 31 votos a favor y 15 en contra.

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se estableció que en cualquier tiempo podrían reformarse los artículos de la Acta Constitutiva, de la Constitución Federal y de la Acta de 1847, siempre que las reformas se acordaran por los dos tercios de ambas cámaras, o por la mayoría de dos congresos distintos e inmediatos.

Además de que las reformas que se propusieren, limitando en algún punto la extensión de los poderes de los Estados, necesitarían la aprobación de la mayoría de las legislaturas.

Los principios que establecían la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la división, tanto de los poderes generales, como de los Estados, no podrían sufrir alteración alguna.

La redacción actual del artículo 135 del Código Político de 1917 tiene su antecedente en el numeral 127 de la Constitución de 1857.

La Constitución podía ser adicionada o reformada y para que éstas reformas o adiciones llegaran a ser parte de la Constitución, se requería que el Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acordara las reformas o adiciones, y que las mismas fuesen aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, dejando al Congreso de la Unión el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber si aprobadas las adiciones o reformas.

El actual artículo 135 se conserva en los mismos términos que el 127 de la Constitución de 1857, sólo con la diferencia de que el Congreso de la Unión o la

Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En cuanto al procedimiento para reformar o adicionar a nuestra Ley Suprema hay distinguidos juristas que están de acuerdo en seguir con reformas y adiciones constitucionales, siempre y cuando se hagan en los términos del artículo 135.

Otros, no están muy de acuerdo con las modificaciones y sin embargo, consideran que son necesarias ya que se tienen que ir adecuando a las nuevas realidades de México.

La reforma constitucional, implica un cambio en el texto, en el sentido de agregar, modificar o eliminar algo.

Existen dos tesis al respecto; una que limita la reformabilidad de la Constitución y se atribuye a la llamada corriente decisionista, que consiste en que el pueblo como titular único de la soberanía, es el único facultado para modificar las decisiones políticas fundamentales; sólo así, pueden ser reformadas por el Poder Constituyente.

La corriente positivista, es la otra, que sostiene que lo único que se requiere para la validez de la reforma es que ésta se lleve a cabo conforme a las normas establecidas, por el Constituyente Permanente.

Es decir, que se sujete a lo dispuesto por el numeral 135 constitucional que establece que la Constitución puede ser adicionada o reformada, siempre y cuando las adiciones o reformas sean aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

En suma, toda reforma o adición que se haga a la Constitución tiene que sujetarse al procedimiento antes descrito y es la corriente que prevalece en nuestro país.

La pregunta que nos hacemos es ¿Debemos continuar con el procedimiento que establece el artículo 135 constitucional?

Si a lo anterior agregamos, que nuestra Constitución con sus 87 años como lo sostiene Manuel González Oropeza es la más antigua de América Latina, es la decana entre ellas y sólo quizás excede en el mundo la de Estados Unidos.

Cabe destacar que la Constitución de 1824 se reformo en 17 ocasiones entre 1824 y 1835, y luego de 1847 a 1853, sufrió otras 17 reformas más; estas últimas, en su gran mayoría fueron promovidas por las legislaturas de los estados y por su parte, la Constitución de 1857, sufrió 32 modificaciones de 1861 a 1911.

Nuestro Código Político de 1917 a la fecha ha tenido más de cuatrocientas modificaciones y aun pretendemos seguir reformando la Ley Fundamental, es por ello que proponemos un procedimiento aún más rígido para reformar o adicionar la Constitución, que en el caso concreto por parte de las legislaturas de los estados sería con el voto aprobatorio de las dos terceras partes.

Consideramos que no hay razón para exigir una mayoría calificada del Congreso de la Unión y dejarlo de hacer con las Legislaturas y más aún, en éstos tiempos de pluralidad política, conviene más tener una mayoría calificada de ambos niveles de gobierno, ya que así, se garantiza un verdadero acuerdo nacional en el sentido de aprobar la modificación y se elimina la posibilidad de que la mayoría calificada del Congreso pretenda la reforma o adición y que un 49% de las Legislaturas Locales no la quisiera, caso no muy remoto y sí muy posible.

El numeral 135 de la Ley Fundamental establece un órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, que a través de reformas y adiciones a la misma, tiene competencia para alterar el Código Político de 1917.

Éste, participa en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía. Su función es, pues, función constituyente. Y como por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, se considera que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente.

Además, el procedimiento para reformarla es rígido, toda vez que se requiere de un órgano especial y de una votación especifica, distinta a la requerida para la aprobación de las leyes federales que es competencia del legislativo ordinario, esto es, la Cámara de Diputados y de Senadores.

Mientras que para reformar o adicionar a la Constitución se requiere que sea aprobada por las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas locales, no así, en tratándose del legislativo ordinario, ya que en este caso, para reformar o adicionar las leyes federales se requiere de una mayoría simple.

Tratándose de las legislaturas locales ¿Qué porcentaje se requiere en lo anterior y que requisitos deben cubrir las mismas para aprobar una reforma o adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

Al respecto, hay que señalar que no existe ningún numeral en la Ley Suprema que establezca un porcentaje a las legislaturas de los estados para la aprobación de la reforma constitucional. De ahí, que habrá que remitirnos a lo estipulado por el artículo 124 constitucional que establece:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

De lo anterior se infiere, que para que las legislaturas estatales puedan aprobar las reformas o adiciones a la Constitución Federal, deben atender a su

procedimiento legislativo estatal, es decir, el que se establece tanto en sus constituciones estatales como en sus respectivas leyes orgánicas de los poderes legislativos locales.

De las constituciones estatales de las 31 entidades federativas, mas de 20 establecen que para que se pueda reformar o adicionar su constitución estatal se requieren las 2/3 partes del número total de sus diputados, el resto, las 2/3 partes de los diputados presentes; e incluso, una señala que cuando menos el 70% de sus miembros.

En conclusión, de 31 entidades federativas, una mayoría establecen en sus respectivas constituciones un procedimiento de reforma constitucional similar al federal en cuanto al porcentaje para aprobar una reforma constitucional estatal y una minoría no contemplan porcentaje similar al de la Constitución Federal.

Aunado a lo anterior, tendrá que efectuarse el computo de votos estatales por la Comisión Permanente o el Congreso de la Unión, en donde se estudie no sólo el decreto aprobatorio, esto es, si se da cumplimiento a las formalidades contenidas en cada una de las constituciones y leyes estatales para la aprobación y expedición del decreto respectivo; requisitos que no contempla el artículo 135 de la Ley Fundamental.

A mayor abundamiento, en las gacetas gubernamentales de las entidades federativas, por ser de interés público y cuya finalidad es publicar todos aquellos comunicados emitidos por las dependencias del Ejecutivo Federal que no corresponda publicar en el Diario Oficial de la Federación, sus ciudadanos puedan conocer si una reforma o adición constitucional fue o no aprobada, con la finalidad de que las mismas sean aplicadas y observadas debidamente.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados, el siguiente:

Proyecto de decreto que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma el artículo 135 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

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 **las dos terceras partes** de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, **con el diario oficial de las entidades correspondientes**, harán el cómputo de votos, procediendo a la declaración de haber sido aprobadas o no, las adiciones o reformas.

Artículo Transitorio

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

Dip. Ana Lilia Guillén Quiroz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1644-I, jueves 9 de diciembre de 2004.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 108, 109, 110, 111, 112, 113 Y 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO ELÍAS LOREDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal a la LIX Legislatura del 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 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta H. Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece medios de control político de la mayor importancia para el desarrollo del Estado Mexicano, como lo son las instituciones de juicio político, la declaración de procedencia y las responsabilidades del Ejecutivo Federal; de igual forma prevé medios de control jurídico, como en la especie lo son los procedimientos de responsabilidades administrativas de servidores públicos y la responsabilidad patrimonial del Estado.

En dicho contexto, el contenido de los indicados preceptos constitucionales encuentra relación directa con el adecuado funcionamiento y desarrollo de las instituciones gubernamentales, por lo que su adecuada aplicación, en momentos como el actual, requiere de la mayor certidumbre jurídica.

Los procedimientos de control político establecidos en dicho Título Cuarto, son cada vez más recurridos por la sociedad y las fuerzas políticas del país debido al cambio democrático que han presentado las instituciones; sin embargo, algunos de los actuales preceptos constitucionales relativos dan margen a una amplia gama de interpretaciones jurídicas y políticas que dificultan su adecuada aplicación, así como la construcción de consensos y acuerdos para su desarrollo.

Con la presente iniciativa se pretende otorgar mayor certeza jurídica en la tramitación de dichos procedimientos constitucionales; específicamente en las materias de responsabilidades políticas, penales y administrativas de los servidores públicos, así como en lo referente a la responsabilidad civil del Estado.

En primer término, se propone reordenar la totalidad de las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución, a efecto de aclarar las reglas generales referentes a la responsabilidad oficial, separando con claridad los temas relativos a las disposiciones generales (artículo 108), responsabilidad política (artículo 109), responsabilidad penal de los servidores públicos y del Presidente de la República (artículos 110, 111 y 112), responsabilidad administrativa (artículo 113) y responsabilidad civil del Estado (artículo 114).

Disposiciones Generales

En la nueva redacción del artículo 108 que se propone, consideramos que resulta necesario precisar la lista de las personas que deben reputarse como servidores públicos. En este sentido, además de los sujetos que se mencionan en el texto actual del artículo 108, se sugiere incluir a aquellas personas que presten sus servicios en órganos constitucionales autónomos, así como a los funcionarios y empleados del Poder Legislativo Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Lo anterior resulta oportuno, en virtud de que dichos servicios son prestados a una Institución de Gobierno y con cargo a los recursos públicos del Estado, por lo que no encuentra sustento su falta de reconocimiento a nivel constitucional.

De igual forma, y a efecto de otorgar una mejor redacción, se propone emplear los términos constitucionalmente establecidos al Poder Judicial de la Federación y al Órgano Judicial del Distrito Federal; así, se propone cambiar el término actualmente empleado de "Poder Judicial Federal" por el de "Poder Judicial de la Federación", y el de "Poder Judicial del Distrito Federal" por el de "órganos judiciales de carácter local del Distrito Federal", siendo que además, en el segundo de los casos indicados, el artículo 122 constitucional claramente establece que los poderes del Distrito Federal son los Poderes Federales, por lo que el Órgano Judicial en el Distrito Federal no debe ser denominado "poder".

Por lo que respecta a la responsabilidad del Presidente de la República, se busca aclarar que durante el ejercicio de su encargo, únicamente será responsable ante los jueces federales, por traición a la patria en guerra extranjera y por delitos graves del orden federal, previo un procedimiento de declaración de procedencia especial.

En la iniciativa que se propone, se reitera lo establecido en el actual tercer párrafo del artículo 108, en el sentido de que los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Además, se reitera la obligación de que las entidades federativas en cada una de sus constituciones establezcan la lista de los servidores públicos que

desempeñando un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, deben considerarse como sujetos de las leyes de responsabilidades.

De igual forma, se reitera la obligación de que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expidan las leyes de responsabilidades y demás normas conducentes para sancionar a quienes incurran en las diversos tipos de responsabilidades a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución.

Por último se señala que los procedimientos para la aplicación de las sanciones se desarrollarán autónomamente y que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta, en los términos que se establece actualmente en el artículo 109.

Responsabilidad Política

En la presente iniciativa se propone regular el juicio político en el artículo 109, agrupando diversas disposiciones aisladas que actualmente se encuentran en los artículos 109, 110 y 114.

Se precisa que el juicio político procede en contra de los servidores públicos enumerados en el propio precepto, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, aclarando que este es improcedente por la mera expresión de ideas.

En la propuesta se reitera la lista de los servidores públicos que actualmente se encuentran señalados en el artículo en el artículo 110.

En los términos que se proponen las reformas y adiciones, se elimina lo relativo a que la resolución del Congreso de la Unión "será únicamente declarativa", con lo que el comunicado que se hace a las legislaturas de los Estados resulta

meramente informativo, a efecto de que tomen las medidas conducentes para la sustitución del servidor público separado del encargo. En este sentido, se aclara que en los casos en que exista un juicio político en materia federal, los Congresos de los Estados no están facultados para emitir una sentencia diversa.

Se reitera la disposición actualmente vigente en el sentido de que en materia de juicio político las sanciones consistirán en destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

De igual forma, se confirma el procedimiento bicameral, en el que la Cámara de Diputados substancia el procedimiento como órgano de acusación, y la Cámara de Senadores participa como Jurado de Sentencia.

En la presente iniciativa se pretende dejar clara la interpretación de las normas en el sentido de la improcedencia de cualquier recurso o juicio (incluido el amparo) en contra de cualquier determinación o resolución de las cámaras en estas materias. Sin embargo, y dadas las delicadas repercusiones que dichas determinaciones pueden generar en algunos casos, se pretende de igual forma precisar claramente que, cuando así proceda, las sentencias de la Cámara de Senadores puede ser revisada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente, mediante el ejercicio de la acción de Controversia Constitutucional prevista en el artículo 105.

Por otra parte, se señala que cualquier ciudadano pude formular denuncia de Juicio Político ante la Cámara de Diputados. Al incluir esta disposición en el texto del artículo 109, y conforme al nuevo orden que se propone, la disposición ya no es aplicable para los casos de declaración de procedencia.

Por último, se precisa que las denuncias solo podrán presentarse durante el período en que el servidor público se encuentre en ejercicio y durante un año

después de que concluyó sus funciones. El periodo para resolver será de un año, contado a partir de que se inicia el procedimiento.

Responsabilidad Penal

Por lo que respecta a la responsabilidad penal y al procedimiento de declaración de procedencia que se propone en los artículos 110 y 111, se reconoce un sistema de protección a determinados cargos del servicio público, que por su importancia en las instituciones de gobierno, deben encontrarse salvaguardados de ataques políticos encubiertos de acciones jurídicas de tipo penal. Así, antes de ejercer acción penal en contra de personas que ostentan cargos específicos, es requisito indispensable el conocimiento de la imputación por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a efecto de verificar la seriedad de la acusación y que, en caso procedente, la propia Cámara separe del cargo al servidor público y permita que éste enfrente ante los tribunales ordinarios la acusación penal respectiva.

Para lograr lo anterior, en primer término se pretende que en el artículo 110 se compilen las diversas disposiciones que sobre la materia penal existen actualmente en los artículos 109, 111 y 112.

Por otra parte, se propone regular el procedimiento de declaración de procedencia en el artículo 111. Al respecto, en primer lugar se propone modificar la lista de los servidores públicos que pueden ser sujetos de este procedimiento.

Al respecto, debe tomarse en consideración que el actual sistema constitucional no establece procedimiento alguno de verificación previa de acusaciones de índole jurídico-penal en contra de jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación, así como los Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Electoral.

Debe observarse que dichos servidores públicos tienen encomendada en gran medida la protección y aseguramiento de la supremacía constitucional frente a actos autoritarios, por lo que su importante función de interpretación constitucional y de supervisión de regularidad jurídica de los actos de autoridad, en algunos casos puede ser susceptible de generar enconos que se traduzcan en acusaciones penales sin sustento.

La independencia de los órganos de interpretación constitucional, debe ser fortalecida mediante un sistema de protección que permita verificar el sustento jurídico de un posible ejercicio de acción penal, por parte de los gobiernos Federal o locales, en contra de los servidores públicos que tienen encomendada esa alta función jurisdiccional creada a nivel constitucional.

Dicha propuesta, acorde con las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, permitirá otorgar un sustento constitucional de mayor claridad a la protección de la independencia que deben ostentar dichos cargos.

Estas mismas consideraciones aplican en relación con el Presidente y los Visitadores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes también deben de gozar de la protección constitucional, en atención a las delicadas tareas que realizan.

En otro aspecto cuya revisión se propone, se precisa que la declaración de procedencia es un sistema de protección al cargo del servicio público, no a la persona que lo ostenta; puesto que la experiencia nos ha indicado que en los preceptos vigentes son de confusa interpretación al momento de su aplicación, toda vez que es discutible si la protección procesal establecida constitucionalmente, alcanza a aquellas personas que por la solicitud y obtención de licencia, se han separado momentáneamente del cargo de servidor público.

Por lo anterior, y a efecto de otorgar mayor claridad al texto constitucional, se propone establecer expresamente que no se requerirá declaración de procedencia para proceder penalmente en contra de personas que hayan concluido el cargo, o se encuentren separados de este, por motivo de obtención de licencia o cualquier otro que implique el no ejercicio de dicho cargo en el servicio público.

Así, se precisa que el objeto del fuero es proteger la función pública y que por lo tanto no es necesaria la declaración de procedencia en los casos en que el funcionario se encuentre separado de su encargo por cualquier motivo. Si regresa a ocupar el cargo, se tendrá que solicitar la declaración de procedencia, sin embargo, no se podrá regresar a ocupar el cargo en aquellos casos en que exista sentencia condenatoria.

En este mismo sentido, se aclara que la declaración de procedencia es necesaria durante el "ejercicio del encargo" de los servidores públicos que se mencionan, eliminando la actual confusión en la interpretación del texto del primer párrafo del artículo 111 vigente, en el sentido de que la declaración de procedencia solamente es aplicable para proceder en los casos en que los delitos sean cometidos durante el tiempo del encargo.

También se aclara que la declaratoria de procedencia permite que se juzgue al servidor público por cualquier delito, aún aquellos que sean distintos a los que fueron motivo de la solicitud de declaración de procedencia.

Al reiterarse que la resolución de la Cámara de Diputados no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación, y al existir la posibilidad de plena defensa del inculpado ante los tribunales correspondientes, se establece que para el caso concreto de la declaración de procedencia no procede ningún medio de impugnación.

También se precisa que las resoluciones de declaración de procedencia se comunican a las Legislaturas Locales únicamente para que resuelvan lo conducente en relación con la sustitución del servidor público, con lo que se aclara que no existe posibilidad de que la resolución de la Cámara de Diputados sea revisada o exista un segundo procedimiento de declaración de procedencia en relación con los mismos hechos.

En el caso de que existan delitos cometidos durante el ejercicio del encargo, que fueron motivo de la declaración de procedencia, no procederá la gracia del indulto, siempre y cuando se trate de alguno de los delitos por los que la Cámara de Diputados resolvió que ha lugar a proceder.

Por último, se precisa que aún y cuando no se requiere declaración de procedencia para que los servidores públicos enfrenten juicios del orden civil, no proceden los arrestos administrativos que afecten su función.

Responsabilidad Penal del Presidente de la República

Se propone que en el artículo 112 se precisen los temas relativos a la responsabilidad penal del Presidente de la República y el procedimiento de declaración de procedencia específico para este servidor público.

En virtud de que en la persona del Presidente de la República se encarna la totalidad del Poder Ejecutivo, es necesario establecer un procedimiento especial.

En los términos señalados en la propuesta del artículo 108, se precisa que en este caso procede la declaración de procedencia, solamente por delitos graves federales y por traición a la Patria en guerra extranjera, siguiendo un procedimiento especial con intervención de ambas Cámaras del Congreso, en las que deberá existir una votación calificada.

Además, dada la trascendencia de la resolución y los daños que eventualmente se le pueden causar al Estado, se precisa que estos asuntos son revisables por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el ejercicio de la acción de Controversia Constitucional.

Responsabilidad Administrativa

Por otra parte, se propone que en el artículo 113 constitucional se concentren las disposiciones relativas al establecimiento de sistemas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Al respecto, se toma en consideración que en los artículos 109 y 113 actualmente vigentes, se determina que las leyes deberán salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones del servicio público; sin embargo, de igual forma determina que la legislación secundaria deberá salvaguardar la "lealtad" en el desempeño de las propias funciones.

La presente iniciativa propone eliminar el término "lealtad" de la disposición constitucional, en virtud de ser vago e impreciso.

En efecto, si bien es cierto que una correcta interpretación constitucional debe determinar que la lealtad de un servidor público únicamente se encuentra en relación con la Constitución, el país y el Estado de Derecho, también lo es, que en diversas ocasiones se ha cuestionado dicho término en relación al sujeto, objeto o circunstancia a quién, o a qué, se debe dicha lealtad.

En tal virtud, y toda vez que la lealtad a la Constitución, al Estado y al ordenamiento jurídico, que todo servidor público debe guardar, es un principio reconocido integralmente por nuestro sistema constitucional, a efecto de no permitir una incorrecta interpretación de nuestra máxima norma jurídica, se propone la eliminación de dicho término.

Responsabilidad Patrimonial del Estado

El Constituyente Permanente, al introducir el concepto de responsabilidad patrimonial del estado, la había colocado como un párrafo adicional al artículo 113.

Dada la importancia que merece, se propone reservar el artículo 114 para regular lo relativo a la responsabilidad del Estado con motivo de su actividad administrativa irregular.

Así pues, con la presente propuesta de reformas y adiciones, se pretende el fortalecimiento de los sistemas de control previstos en el Título Cuarto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de una mejor aplicación y vigencia de la misma, con respeto pleno al Estado de Derecho.

En virtud de todo lo anterior, se somete a consideración del Constituyente Permanente, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación y de los órganos judiciales de carácter local del Distrito Federal, los funcionarios, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación o del Distrito Federal, así como a los servidores de los Entes Públicos Federales previstos en esta

Constitución, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria en guerra extranjera y delitos graves del orden federal, previa declaración de procedencia.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en las responsabilidades a que se refiere el presente título.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Artículo 109.- Procederá el juicio político en contra de los servidores públicos que se precisan en este mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos

fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este titulo 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. La resolución se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan a la aplicación de dicha resolución.

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.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores,

previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones, de trámite o definitivas, de las Cámaras de Diputados y Senadores, son inatacables. Solo podrá ser combatida la sentencia de la Cámara de Senadores, cuando así proceda, mediante el ejercicio de Controversia Constitucional en términos del artículo 105 de esta Constitución.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Las denuncias de juicio político sólo podrán presentarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Artículo 110.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran

bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia en el artículo 111.

Artículo 111.- Para proceder penalmente durante el ejercicio de su encargo en 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 y de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como el Presidente y los Visitadores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Cámara de

Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

El objeto de la declaración de procedencia es proteger la función pública. No se requerirá la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando el servidor público se encuentre separado de su encargo por cualquier motivo, pero si vuelve a desempeñar sus funciones propias o es nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados en este artículo, se suspenderán los procesos correspondientes a efecto de que se solicite la declaración de procedencia. En el caso de que el servidor público obtenga una sentencia condenatoria no podrá volver a desempeñar sus funciones, hasta en tanto se cumpla con la sentencia correspondiente.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará inmediatamente separado de su encargo y a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley, incluso por cualquier otro delito que se le impute.

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

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 y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo. En el caso de que se resuelva que ha lugar a proceder, la declaración deberá comunicarse a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan a la sustitución del servidor público.

Las declaraciones y resoluciones, de trámite o definitivas, de la Cámara de Diputados son inatacables.

Si el servidor público resulta absuelto con anterioridad a que termine el periodo de su encargo podrá reasumir su función. Si la sentencia fuere condenatoria en y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto, siempre y cuando se trate de alguno de los delitos por los que la Cámara de Diputados resolvió que ha lugar a proceder.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia, sin embargo, no podrán ejecutarse arrestos administrativos en su contra.

Artículo 112.- Por lo que toca al Presidente de la República, durante el tiempo de sus funciones, sólo habrá lugar a acusarlo por los delitos a que se refiere el artículo 108, previa declaración de procedencia que deberá tramitarse ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El procedimiento se instruirá en la Cámara de Diputados y previa declaración de las dos terceras partes de sus integrantes de que ha lugar a proceder, se remitirán las conclusiones a la Cámara de Senadores.

Conociendo de las conclusiones, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado, la Cámara de Senadores erigida en Jurado de procedencia, separará al Presidente de su encargo y lo pondrá a disposición del Juez Federal competente, mediante resolución de las dos terceras partes de sus integrantes.

Si la resolución de cualquiera de las Cámaras fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior. En caso de ser positiva, solamente podrá ser juzgado el Presidente por los delitos que se consideraron en la declaratoria correspondiente,

sin perjuicio de que enfrente cualquier acusación una vez que haya concluido el ejercicio de su encargo.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores podrán ser combatidas, cuando así proceda, mediante el ejercicio de Controversia Constitucional en términos del artículo 105 de esta Constitución.

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere este artículo pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones en que incurrió el servidor público. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Artículo 114.- La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Transitorios

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

Segundo.- En los casos que sea necesario, las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán modificar la correspondiente Constitución del Estado para ajustarla a lo dispuesto en el presente decreto de reforma constitucional, en el plazo de un año contado a partir de que entre en vigor.

Tercero.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán adecuar a lo dispuesto en el presente decreto de reforma constitucional, la legislación secundaria respectiva, en el plazo de un año contado a partir de que entre en vigor.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 7 días del mes de diciembre de 2004.

Dip. Álvaro Elías Loredo (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1644-II, jueves 9 de diciembre de 2004.

QUE REFORMA EL PARRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO JIMÉNEZ MERINO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

En mi calidad de diputado federal, en ejercicio del derecho de iniciativa que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pongo a la elevada consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa, para reformar el párrafo quinto del articulo 27 de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos y los artículos 2, 3, 7, 7 bis, 9, 14 bis 5, 15, 17, 19 bis, 45, 47, 47 bis y 84 bis de la ley de aguas nacionales para considerar al agua pluvial como parte de las aguas nacionales, con la siguiente...

Qué bonito es ver llover y no mojarse. Pero, desgraciadamente, no hay belleza en ver llover, perder el agua escasa y no poder superar los niveles de vida por su falta. El agua es un elemento fundamental para el desarrollo de la vida en la medida que más del (70) 90% del cuerpo humano está constituido por este elemento al que hay que reponer en cantidades de 2.5 litros diarios por persona. Necesitamos el agua para beber, preparar alimentos, asear nuestro cuerpo, asear la casa, mantener la salud, producir alimentos , sembrar los campos, criar ganado, eliminar desechos, regular la temperatura y muchos más usos.

Sin agua es imposible producir algo. Sin agua no podemos crear empleos ni pueden mejorarse los ingresos y mucho menos mejorar las condiciones de vida.

El agua por ser un elemento indispensable para la vida, tiene funciones muy relevantes en la generación de riqueza para la sociedad. Su disponibilidad reducida, genera la pobreza que está rebasando ya las frágiles líneas que dividen la estabilidad y la gobernabilidad con las situaciones de tensión y conflictos sociales.

El agua dulce, es sólo una mínima parte del agua disponible en el mundo. Sólo 2.5% del total existente en el planeta es de tipo dulce, pero más de dos terceras partes de ésta, se encuentran en los polos en forma de hielo o en el subsuelo de donde es muy difícil sacarla.

Aun cuando se da mayor importancia a la pavimentación de calles, construcción de carreteras, introducción de electricidad o a la compra de mejores semillas, abonos y mejores razas de ganado, los impactos son escasos en la productividad si no contamos con agua.

No se puede establecer un asentamiento humano, escuela, industria, centro de trabajo, hospital o área productiva sin agua.

El agua provienen en su totalidad de la precipitación, ya sea en forma líquida como lluvia o sólida como nieve o granizo. El ciclo del agua es la esencia misma de la vida en el planeta. De su conservación depende la viabilidad de la actividad humana y la continuidad de la vida. Este ciclo, sin amarillismos, se está rompiendo peligrosamente, debido a los elevados niveles de deforestación, erosión del suelo y contaminación del ambiente. Por eso, de manera frecuente, tenemos la presencia de fenómenos como la sequía, heladas, inundaciones y ciclones que alteran drásticamente la vida de amplias regiones, comunidades y países.

Tradicionalmente el agua para consumo humano se toma del subsuelo, de escurrimientos o de cuerpos superficiales como ríos, lagos, lagunas y mares. A

partir de esas fuentes se abastecen las necesidades de las familias y las comunidades.

De esta forma, a lo largo de la historia, en México se ha logrado dotar de agua a cerca de 88 millones de mexicanos. en la mayoría de los casos haciendo pozos o aprovechando manantiales, ríos, arroyos y presas. En otros casos, donde la población ha crecido mucho se construyen sistemas para traer agua de fuentes mencionadas pero ubicadas a grandes distancias, como el sistema Cutzamala que trae el agua a la Ciudad de México del río Cutzamala, ubicado a 17 km en el estado de Guerrero, atravesando el estado de México y mediante tres mediante tres rebombeos vencer un desnivel de 1200 metros.

Aun con los grandes esfuerzos realizados, todavía 12 millones de mexicanos no tienen agua entubada. La dispersión poblacional, el alto costo de las obras de agua potable que rebasa los presupuestos disponibles son la principal causa, pero lo es también la falta de fuentes cercanas para obtener este preciado líquido.

Mil doscientos millones de personas en el mundo carecen de agua; 78 millones están en Latinoamérica, en el 2025 esta cifra será de 155 millones y 80% corresponde a mujeres.

Además, la reducida cantidad de agua reflejada a través de la sobreexplotación de 102 de los 658 acuíferos nacionales. El 57% del agua subterránea proviene de los acuíferos sobre explotados. También enfrentamos problemas de calidad del agua. De los acuíferos 49% se considera poco contaminada, 22% aceptable, 15% contaminada, 5% excelente, 7% altamente contaminada y 2% con presencia de tóxicos.

Según la Comisión Nacional del Agua, de las 13 cuencas hidrológicas del país, 12 están contaminadas; además, solo 0.2 por ciento del agua nacional puede ser catalogada como excelente y 6.9 por ciento como aceptable. el resto se divide en

17.6 por ciento levemente contaminada; 58.4 por ciento contaminada y 10.3 por ciento excesivamente contaminada.

El tratamiento de aguas residuales es apenas del 30% a través de 1132 plantas de las que sólo funcionan menos de 800 debido al alto costo de las tecnologías empleadas y de la electricidad requerida, esta situación aumenta los riesgos de contaminación de los acuíferos disponibles.

De acuerdo con la Semarnat, México recibe anualmente 1,528 km3 de agua, pero 1,106 km3, el 73%, se pierde por evaporación. Del total disponible, 422 km3, aproximadamente 397 km3 escurren y 75 km3 se acumulan en acuíferos. La capacidad de almacenamiento nacional es de 150 km3 por lo que 247 km3 del agua disponible anualmente se van al mar sin beneficio para las comunidades.

La disponibilidad de agua por habitante/año ha variado de 31,000 m3 en el año 1910 a 4,841 m3 en el 2000 y se reducirá a 3,750 m3 en el año 2020.

Al menos 50 millones de mexicanos asentados en 297 ciudades disponen de poca o muy poca agua; en 63 de las 113 localidades. La escasez de agua ocurre en 80 países; 1,100 millones de personas no tienen acceso al agua en el mundo y 50% viven en 31 países sometidos a escasez. Se estima que la escasez de agua afecta ya a 3,000 millones de seres humanos.

Las mujeres y los niños son los que más sufren por la falta de agua, ya que son los encargados de buscarla y acarrearla, a veces desde varios kilómetros, invirtiendo hasta 5 horas diarias. En 8 años los latinoamericanos con problemas de agua aumentarán de 78 millones a 155 millones, y el género femenino concentrará al 80% de los perjudicados.

El 80% de las enfermedades y más del 33% de las muertes en los países en desarrollo están relacionadas con la falta de agua. Cada 8 segundos muere un

niño y cada año más de 5 millones de personas fallecen por dolencias relacionadas al consumo y falta de higiene.

Desafortunadamente, ni el sistema educativo, ni la Ley de Aguas Nacionales, ni los programas hidráulicos nacionales han considerado el aprovechamiento de esta fuente de agua, que es una solución viable para abastecer a amplios sectores que aún contando con agua entubada, no pueden satisfacer sus necesidades, ni en cantidad, ni en calidad.

Adicionalmente, el Sistema Nacional Hidráulico se caracteriza porque los niveles de pérdida de agua en las áreas urbanas es del 50% por obsolescencia de las redes de distribución; en el campo este porcentaje alcanza el 40% debido a la escasa tecnificación y el tratamiento de aguas residuales no rebasa a nivel nacional el 29% equivalente a 45,000 litros por segundo, no obstante que hay infraestructura para tratar 85,000 litros/seg. de los 250,000 litros que captan los sistemas de drenaje del país.

Siempre que requerimos dotar de agua a las comunidades, inmediatamente pensamos en las fuentes de agua superficiales o subterráneas, mismas que se están agotando.

Por eso, es tiempo de considerar el aprovechamiento de la lluvia como la tercera vía de abastecimiento inmediato y de bajo costo para muy diversos usos.

El promedio nacional de precipitación anual es de 772 mm, equivalentes a 772 litros por cada metro cuadrado del territorio, aunque varía de acuerdo a la región geográfica desde 200 mm en la zonas áridas hasta más de 4,000 en las zonas tropicales. En áreas como el Distrito Federal, ciudad de Puebla y partes de la mixteca oaxaqueña, poblana y guerrerense, caen cada año 750 litros de agua por metro cuadrado y sin embargo, es común después de una lluvia ver ríos en las

calles o grandes escurrimientos en barrancas, cuando amplios sectores de la población carecen de agua para necesidades elementales.

Las construcciones antiguas tenían sistemas de captación de agua, pero la modernidad nos ha encaminado hacia edificaciones que envían el agua de lluvia hacía la calle o hacía los sistemas de drenaje, impidiendo el aprovechamiento de una agua que con mínimo tratamiento es posible utilizar como potable y para muy diversos usos, como el aseo de la casa, los sanitarios, lavar la ropa, riego de árboles, producción de hortalizas, abastecimiento al ganado e infiltración al subsuelo.

Hay varias experiencias aisladas en México sobre captación y aprovechamiento de la lluvia. Ésta era una práctica que hacían los mayas, y las más recientes evidencias las dejaron los franciscanos en los conventos construidos después de la conquista de México.

Investigadores del Colegio de Postgraduados, Manuel Anaya Garduño y Benjamín Figueroa Sandoval, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de Chapingo, Diodoro granados Sánchez, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Tecnológica de Puebla, Alternativas y Procesos de Desarrollo Social, y particulares, como Carlos Peralta, Margarita Pacheco Montes, Kamel Nacyf, Águeda Merino Córdova, Manuel Villa Issa, Carlos Alfredo Galindo Medrano, Urbano Muñoz González, Jaime Lucero Cáceres, Alberto Kalach, Juan Palomar, Tonatiuh Martínez, Gustavo Lipkau, Luis Mora, Deus Páramo Hernández, han sido junto a muchos mexicanos los pioneros en empezar la captación de agua de lluvia que resuelve necesidades muy sentidas del vital líquido.

A nivel internacional, Israel, España, China, India, Colombia, Bangladesh, Singapur, apoyan su economía en la recolección y utilización directa de la lluvia y la tienen incorporada a su legislación.

En Alemania, Japón y Singapur la recolección de lluvia comprende importantes edificaciones como aeropuertos, espacios deportivos y unidades habitacionales.

En Tailandia se han construido 10 millones de cisternas y Brasil ha programado la construcción de un millón de éstas para resolver problemas de abasto de agua a partir de la lluvia.

Estimaciones de Manuel Anaya Garduño, creador del Centro Internacional de Tecnología en Agua de Lluvia, señalan que para dotar de 50 litros por persona por día, se requiere de 237 millones de metros cúbicos que pueden ser captados y almacenados en 3 millones de cisternas de 73 m3 suficiente para atender a los 12 millones de mexicanos que carecen de agua actualmente.

Se ha constituido la Asociación Internacional del Programa Captación de Agua de Lluvia, con el propósito de identificar a los especialistas en el tema con representación en los 5 continentes. Así también la organización internacional Alianza del Género y del Agua (Gender and Water Alliance) que es una red de 115 organizaciones e individuos mundial, cuyo proyecto está asociado a la Alianza Mundial del Agua (Global Water Partnership) financiada por los gobiernos holandés y del Reino Unido.

En África existen ya 13 asociaciones nacionales de 40 a 400 miembros cada una, dedicadas a promover la cosecha de agua de lluvia. Están agrupadas en una rede de Asociaciones Nacionales de Cosecha de Lluvia del Sur y Este de África (SEARNET, por sus isglas en inglés).

En México son 26 las Cuencas Hidrológicas más importantes, todas ellas presentan un marco de oportunidad para establecer su sustentabilidad gracias a su hidrología, hidrografía y su comportamiento con relación a los elementos climatológicos que las afectan, es posible realizar los planes de trabajo más adecuados en lo que se refiere a la captación de agua, para rescatar los suelos

empobrecidos por la erosión, haciendo un uso eficiente del recurso agua, esto sin dejar al margen a los usuarios.

Si bien la estructura natural de las cuencas, afectadas de manera importante por la explotación a veces desmedida, son factibles de ser mantenidas en buen estado mediante la planeación integral, es necesario aplicar la Cosecha de agua, como nuevo concepto en lo que se refiere a la explotación del vital líquido. Cuando se habla de Cosecha de Agua se hace referencia a la captación de agua de lluvia, con obras adecuadas para su aprovechamiento, retención, almacenamiento superficial y subterráneo. El almacenamiento subterráneo es muy importante, porque permite recargar los acuíferos, evitando su agotamiento.

Los beneficios de esta forma de percibir el agua de lluvia, como una fuente importante para diferentes usos, permiten, por un lado reducir la escasez del preciado liquido y por el otro, con el manejo de cuencas, evitar o reducir las avenidas y torrentes que inundan campos y poblaciones, que depositan gran cantidad de azolves y finalmente ocasionan que grandes volúmenes de agua dulce se pierdan en el mar.

Para mantener el agua de las cuencas, existen diversos tipos de obras y prácticas como son: zanjas, trincheras a nivel, represas escalonadas, terrazas, pozos de absorción y otras más como la cepa común, que permiten almacenar una buena parte del agua de lluvia para su uso posterior. Las represas escalonadas pueden ser de varios tipos; de mampostería, muros secos o de gaviones, dependiendo de las características del terreno para su construcción.

Es indispensable que estas acciones para cosechar el agua, se lleven a cabo sistemáticamente en todo el territorio nacional, de manera simultánea con una reforestación exhaustiva.

Para resolver el problema de abastecimiento de agua en el país, es necesario entender que ésta se origina por la precipitación pluvial, la cual se genera por la evaporización de los mares y lagos y otros cuerpos de agua.

Si queremos disponer de más agua, es necesario cosecharla con obras adecuadas, de tal manera, que la mayor parte de la precipitación pueda detenerse e infiltrarse o conducirse a los almacenamientos disponibles.

Por estos motivos, es preciso considerar al agua de lluvia como la tercera fuente de aguas nacionales. Es necesario, con el fin de llevar a cabo las obras de infraestructura adecuadas, que el estatuto del agua de lluvia se elevado al de agua nacional.

El Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional, en su primera parte señala las modalidades de las aguas que son propiedad de la nación, específicamente las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes y torrenciales, así como señala diversas causales para considerar distintos cuerpos de agua como nacionales, mención especial merecen las aguas del subsuelo para las cuales se señala que pueden ser apropiadas por el dueño del terreno, pero podrá reglamentarse su extracción y utilización.

En la última parte del Párrafo Quinto, señala "Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad de los terrenos por las que corran o en las que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En ningún caso hace referencia explícita del agua pluvial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define tres modalidades sobre la propiedad de las aguas: la originaria y la derivada de la Nación, la de los particulares y la sujeta al interés público, todas definidas a partir de su escurrimiento, sin mencionar explícitamente el agua pluvial que es el antecedente físico del escurrimiento, sean por considerarlo implícito, parte del escurrimiento o que en su momento no representaba un recurso de interés propio, pero en la actualidad representa una alternativa de aprovechamiento y uso por tanto requiere se especifique el carácter legal de su propiedad y las normas que regirán su uso y aprovechamiento.

En el Párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional señala que 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 constituida conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones que establezcan las leyes, para el caso del agua específicamente la Ley de Aguas Nacionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene las disposiciones básicas sobre las modalidades de la propiedad de las aguas, en las leyes reglamentarias del Artículo 27 Constitucional, ,entre otra la Ley de Aguas Nacionales, de Desarrollo Rural Sustentable, de Asentamientos Humanos, Desarrollo Forestal aparecen las normas que regulan el uso y aprovechamiento del recurso, pero no contienen disposiciones explícitas sobre el aprovechamiento del agua pluvial.

El Artículo 115 Constitucional señala en su fracción III, inciso a) Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y en su fracción V señala que en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: Inciso c) Participar en la formulación de planes de

desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberá asegurar la participación de los municipios, Inciso d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales e Inciso f) Otorgar licencias y permisos para construcciones.

Específicamente el Distrito Federal basado en el Artículo 73, Fracción VI, Base Tercera, Inciso A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expidió el Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal, donde considera el agua pluvial en sus acciones.

En virtud de que el Poder Público sólo está facultado por lo que expresamente señala la ley, es necesario, para el diseño y desarrollo de políticas y programas públicos para el aprovechamiento del agua pluvial, explicitar al agua pluvial como parte de las Aguas Nacional, dándole estatuto constitucional adicionando al párrafo Quinto del artículo 27 la forma del agua pluvial.

El agua de lluvia es la gran posibilidad de apoyar programas de producción de alimentos en huertos familiares tecnificados, que les permitan a la mayor parte de los 5 millones de familias del programa Oportunidades, producir sus propios alimentos, revertir la pobreza y la desnutrición, y abrir un camino al desarrollo duradero que fortalezca la seguridad alimentaria del país.

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

Decreto

Que adición al párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional y reforma los artículos 2, 3, 7, 7 bis, 9, 14 bis 5, 15, 17, 19 bis, 45, 47, 47 bis y 84 bis de la ley de aguas nacionales

Artículo Uno. Se adiciona al párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para considerar a las aguas pluviales como aguas nacionales, quedando como sigue

Artículo Dos: se realizan adiciones a los Artículos 2, 3, 7, 7 BIS, 9, 14 BIS 5, 15, 17, 19 BIS, 45, 47, 47 BIS Y 84 BIS de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue

Artículo 27 Constitucional Párrafo quinto

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se

extraigan de las minas; los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley; y las precipitaciones pluviales. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; las precipitaciones pluviales pueden ser aprovechadas libremente mediante la infraestructura desarrollada para ese fin; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Ley de Aguas Nacionales

Artículo 2. Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales, las pluviales que las originan o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente Ley señala.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

> **II. "Aguas pluviales": Las aguas provenientes de las precipitaciones pluviales (lluvias) acaecidas en todo el territorio nacional.**

Artículo 7. Se declara de utilidad pública:

> **I.** La gestión integrada de los recursos hídricos, **pluviales,** superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional;

Artículo 7 BIS. Se declara de interés público:

X. El Desarrollo de programas, proyectos y acciones para captar, tratar, almacenar y utilizar el agua de lluvia que se precipita en las edificaciones presentes y futuras en todo el territorio nacional donde sea necesario y factible, y

Artículo 9.

> **XXX.** Promover y propiciar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos, así como difundir conocimientos en materia de gestión de los recursos hídricos, con el propósito de fortalecer sus acciones y mejorar la calidad de sus servicios, para lo cual se coordinará en lo conducente con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; **Identificar, conjuntar, validar y transferir las tecnologías generadas por los centros de investigación, particularmente para conformar paquetes tecnológicos que apoyen la capacitación y la asesoría técnica sobre captación, tratamiento, almacenamiento y utilización de agua de lluvia.**

Artículo 14 BIS 5. Los principios que sustentan la política hídrica nacional son:

> **XXI. Considerar el aprovechamiento del agua de lluvia como una alternativa de abastecimiento inmediato y de bajo costo para diversos usos.**

Artículo 15. La planificación hídrica es de carácter obligatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos, la conservación de recursos naturales, ecosistemas vitales y el medio ambiente. La formulación, implantación y evaluación de la planificación y programación hídrica comprenderá:

> **III.** Los subprogramas específicos, regionales, de cuencas hidrológicas, acuíferos, estatales y sectoriales que permitan atender problemas de escasez o contaminación del agua, ordenar el manejo de cuencas y acuíferos, o corregir la sobreexplotación de aguas superficiales y subterráneas, **y el aprovechamiento de aguas pluviales**; dichos subprogramas comprenderán el uso de instrumentos para atender los conflictos por la explotación, uso, aprovechamiento y conservación del agua en cantidad y calidad, la problemática de concesión, asignación y transmisión de derechos de uso de agua en general para la explotación, uso, y aprovechamiento del agua, incluyendo su reúso, así como el control, preservación y restauración de la misma; la formulación y actualización del inventario de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, así como el de los usos del agua, incluyendo el Registro Público de Derechos de Agua y de la infraestructura para su aprovechamiento y control;

X. La programación hídrica respetará el uso ambiental o de conservación ecológica, la cuota natural de renovación de las aguas, la sustentabilidad hidrológica de las cuencas hidrológicas y de ecosistemas vitales y contemplará la factibilidad de explotar las aguas del subsuelo en forma

temporal o controlada, así como la captación de agua de lluvia para su aprovechamiento.

Artículo 17. Es libre la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales **y de las aguas pluviales que las originan** por medios manuales para uso doméstico conforme a la fracción LVI del Artículo 3 de esta Ley, siempre que no se desvíen de su cauce ni se produzca una alteración en su calidad o una disminución significativa en su caudal, en los términos de la reglamentación aplicable.

No se requerirá concesión para la extracción de aguas marinas interiores y del mar territorial, para su explotación, uso o aprovechamiento, salvo aquellas que tengan como fin la desalinización, las cuales serán objeto de concesión.

Por su naturaleza, las aguas pluviales no requerirán concesión para su uso, explotación o aprovechamiento.

Artículo 19 BIS. En tratándose de un asunto de seguridad nacional y conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, "la Comisión" será responsable, con el concurso de los Organismos de Cuenca y con el apoyo que considere necesario de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como de asociaciones de usuarios y de particulares, de realizar periódica, sistemática y prioritariamente los estudios y evaluaciones necesarias para ampliar y profundizar el conocimiento acerca de la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, con el propósito de mejorar la información y los análisis sobre los recursos hídricos, su comportamiento, sus fuentes diversas superficiales, del subsuelo y las pluviales, su potencial y limitaciones, así como las formas para su mejor gestión.

Artículo 45. Es competencia de las autoridades municipales, con el concurso de los gobiernos de los estados en los términos de esta Ley, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubieran asignado, incluyendo las aguas pluviales y las residuales, desde el punto de su extracción o de su entrega por parte de "la Autoridad del Agua", hasta el sitio de su descarga a

cuerpos receptores que sean bienes nacionales. La explotación, uso o aprovechamiento se podrá efectuar por dichas autoridades a través de sus entidades paraestatales o de concesionarios en los términos de Ley.

Artículo 47. Las descargas de aguas residuales a bienes nacionales o su infiltración en terrenos que puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos, se sujetarán a lo dispuesto en el Título Séptimo de la presente Ley.

> "La Autoridad del Agua" promoverá el aprovechamiento de aguas **pluviales y** residuales por parte de los municipios, los organismos operadores o por terceros provenientes de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

Artículo 47 BIS. "La Autoridad del Agua" promoverá entre los sectores público, privado y social, el uso eficiente del agua en las poblaciones y centros urbanos, **el aprovechamiento de aguas pluviales**, el mejoramiento en la administración del agua en los sistemas respectivos, y las acciones de manejo, preservación, conservación, reúso y restauración de las aguas residuales referentes al uso comprendido en el presente Capítulo.

Artículo 84 BIS. "La Comisión", con el concurso de los Organismos de Cuenca, deberá promover entre la población, autoridades y medios de comunicación, la cultura del agua acorde con la realidad del país y sus regiones hidrológicas, para lo cual deberá:

> **VI. Fomentar el aprovechamiento del agua de lluvia para los usos que sean factibles;**

Transitorios

Único: Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Dip. Alberto Jiménez Merino

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1644-II, jueves 9 de diciembre de 2004.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 61 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD PARLAMENTARIAS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO DONATO DE LAS FUENTES HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Fernando Donato de las Fuentes Hernández, en mi calidad de diputado federal y en ejercicio de la facultad que me confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, presento ante esta honorable asamblea iniciativa de decreto que reforma los artículos 61 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inviolabilidad e inmunidad parlamentarias, con arreglo a la siguiente

Exposición de Motivos

Esta iniciativa ha nacido como un acto de insatisfacción y crítica en contra del sistema vigente en México de privilegios e inmunidades parlamentarias. Una primera reflexión sobre el nivel de responsabilidad de las autoridades y la posibilidad de hacerla efectiva ante los mecanismos de justicia del Estado, evidencia la propensión o susceptibilidad de que una protección tan noble y políticamente bien intencionada como el fuero, sea y haya sido objeto de abuso por parte de algunos de sus titulares, o bien, que se impongan criterios políticos en la Cámara de Diputados que debe decidir sobre su privación. El contrapeso que se ha adoptado contra la práctica del mal uso de la inmunidad es su juiciosa limitación por diversos medios.

La institución del fuero constitucional, su extensión, contenido, definición de los titulares, duración y medios para privarlo de él, es uno de los puntos de inaplazable discusión que han sido objeto de cambios en no pocas legislaciones

de diferentes naciones. Su razón de ser y significación entroncan con el tema de la posición institucional del Poder Legislativo por un lado, y del creciente peso de la figura de la igualdad ante la Ley y los tribunales, así como el sentido y forma de hacer efectiva la responsabilidad en un régimen de estado de derecho.

En México una agenda seria de Reforma del Estado, necesariamente debe pasar por el examen de instituciones tan controvertidas como los privilegios e inmunidades parlamentarias, que naturalmente tienen que ver con la responsabilidad de los gobernantes y los mecanismos de impartición de justicia. La tendencia universal y paralela con la inviolabilidad y la inmunidad es relativizarlas y restringirlas.

En esta exposición de motivos me propongo explicar primeramente las características de la institución, el espectro de variantes que existen en múltiples países, para continuar con la problemática particular que se presenta en el caso de México y fundamentar las soluciones propuestas.

Noción y características de las prerrogativas parlamentarias

El concepto de los privilegios y prerrogativas parlamentarias pasa actualmente por una fase de crisis en el contexto comparado. Si bien fueron concebidos para proteger al parlamento de eventuales ataques de los otros poderes, la consolidación del estado de derecho ha privado de sentido parcialmente a la institución original.

La noción de **privilegios** es algo ambigua, y al igual que la de **prerrogativas**, tiene una connotación genérica que alude al conjunto de excepciones a favor de los parlamentarios, a la igualdad ante la ley.

Algunos autores como Barthélémy y Duez le han dado una connotación crítica al vocablo **privilegios**, señalando su degeneración y poniendo de manifiesto que

tanto en Inglaterra como en Francia se les considera supervivencias históricas injustificadas.[1] De una opinión similar es el autor español Plácido Fernández-Viagas, que intitula su libro *La crisis de los privilegios parlamentarios,* planteando la inquietud "de la auténtica necesidad de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias en el derecho actual" por constituir figuras anacrónicas.[2]

La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias son prerrogativas funcionales del órgano legislativo y constituyen el núcleo clásico de las garantías de los parlamentarios; otras instituciones como las incompatibilidades, inelegibilidades, y en general, derechos y deberes de los parlamentarios, son otros componentes de su estatus jurídico, pero, la columna vertebral de las garantías institucionales la constituyen la inmunidad y la inviolabilidad, como instrumentos objetivos para asegurar la función constitucional de las cámaras legislativas.

Las prerrogativas en el contexto del Derecho Parlamentario y Constitucional son una institución de un carácter problemático. Por un lado, han sumido la función de garantía de la independencia del órgano legislativo, por otro, representan una excepción al principio característico del Estado liberal de igualdad ante la ley. En este orden de ideas, es necesario determinar en un sistema constitucional dado la amplitud de los privilegios parlamentarios concedidos.

Existe en el marco del Derecho Comparado una multiplicidad de variantes en lo relativo a las prerrogativas, su ámbito material y temporal, las autoridades frente a las cuales son otorgadas, los actos que son objeto de tutela, etc. El sistema de cada país es la resultante de la conjugación de diversos factores, y producto también de un proceso histórico de formación y evolución irrepetible.

Antes de examinar con detenimiento el caso particular de México, es conveniente reparar en el contenido y sentido de la institución de las prerrogativas parlamentarias y relatar, así sea sucintamente sus antecedentes y principales

manifestaciones en el Derecho Constitucional europeo y anglosajón tanto del siglo XIX como el contemporáneo.

Génesis y evolución en el derecho comparado

Las prerrogativas parlamentarias comprenden básicamente la inviolabilidad y la inmunidad. Ambas figuras se traducen en garantías objetivas de la función constitucional encomendada al órgano legislativo. Tuvieron una evolución diferenciada en los distintos países, de manera que en la actualidad los rasgos de la institución en cada Estado responden a esa evolución peculiar que los países experimentaron.

México presenta en la formación y maduración de sus prerrogativas el influjo de toda esa historia precedente, sobre todo de la tradición continental europea procedente de los revolucionarios franceses y de las Cortes españolas, pero para ese efecto es conveniente referir los antecedentes remotos e inmediatos de los privilegios parlamentarios, comenzando desde la Edad Media.

Edad Media. Si bien en el Medioevo no existía ni el Estado-Nación, ni los poderes legislativos como cuerpos representativos con la función de legislar y contrapesos del poder real, es de destacarse que el concepto de un régimen de excepción para proteger a ciertos funcionarios comenzaba a perfilarse. Alfonso X Rey de España en sus "7 partidas", establece la figura de los "procuradores" que como representantes estamentales de la sociedad feudal gozaban de privilegios cuando de desplazaban para reunirse a discutir un asunto de interés real, de manera que se les concedía cierta seguridad personal y patrimonial a fin de permitirles cumplir su función. Sin embargo, nos encontramos muy distantes de las prerrogativas actuales.[3]

Franquicias históricas inglesas. Siempre en materia de instituciones parlamentarias las aportaciones inglesas son significativas. El escenario de

confrontación entre la Corona en Inglaterra y los parlamentarios, particularmente la Cámara de los Comunes, dio lugar a reivindicaciones progresivas de los barones del reino frente al Rey. Desde 1215, año en que se hizo firmar a Juan sin Tierra la Carta Magna, el Parlamento inglés no cesó de limitar paulatinamente las prerrogativas reales, a favor de las Cámaras, aún no legislativas. Los parlamentarios ingleses afirmaron con su específica connotación la inviolabilidad y la inmunidad.

La inmunidad o el anacrónicamente llamado "fuero" o *freedom from arrest o molestation,* data de 1543 y consistía en asegurar a los diputados ingleses, contra toda suerte de detenciones arbitrarias durante el período de sesiones y 40 días antes y después.[4] Se protegía en lo particular contra acciones judiciales civiles y no de carácter penal.

Por lo que respecta a la llamada inviolabilidad por las opiniones, se le comienza a afirmar durante el siglo XVI y se consolida en el siglo XVII. Abarca en principio a la inviolabilidad por los discursos y debates en el Parlamento. Se señala como antecedente concreto la afirmación del parlamentario Peter Wentworth en 1575, en el propio Parlamento en el sentido de que "la libertad de expresión y conciencia en este lugar esta garantizada por Ley Natural".[5] Todavía en el año 1629, por discursos sediciosos en contra del Rey, fueron arbitrariamente encarcelados John Elliot, Denzil Hollis y Benjamín Valentine.[6] En este proceso de evolución, antes de tutelarse plenamente la inviolabilidad, el Parlamento británico afirmó la competencia judicial para conocer de las causas en que se incurriese en responsabilidad por la manifestación de las opiniones.

En 1688 el parlamentario William Williams procuró extender el ámbito del privilegio de la palabra hablada dentro del recinto a "las palabras escritas fuera del parlamento y circuladas por editores privados". El mismo Williams ejerció esa libertad publicando información acerca de la complicidad del rey y su familia con el

Papa para reintroducir el catolicismo en Inglaterra. Finalmente el Comité redactor del Bill of Rights de 1689 que Williams integró consagró la prerrogativa de la inviolabilidad por las opiniones con la extensión que el había propuesto.[7]

El Bill of Rights en su artículo 9 consagra:

> *La libertad de expresión y de los debates y procedimientos en el Parlamento no podrá ser incriminada ni cuestionada en ningún tribunal fuera de este Parlamento.*

La Asamblea Nacional francesa. Los autores coinciden en señalar que las prerrogativas parlamentarias tal y como ahora se las concibe, son obra del Constituyente revolucionario francés, y son fruto del antagonismo entre los representantes revolucionarios burgueses y los poderes constituidos del "Ancien Regime", es decir, de la confrontación entre el Estado liberal y la Monarquía, por lo que tenía una connotación fundamentalmente revolucionaria. Las prerrogativas constituyeron el instrumento para apuntalar la libertad de un Parlamento que no aceptaba limitaciones e invocaba la titularidad de soberanía.[8]

El Constituyente francés se propuso la construcción de una nueva legalidad, para lo cual precisaba de una absoluta independencia frente al Poder Real y sus extensiones que eran los jueces y la burocracia monárquica, policía incluida. La forma de garantía contra esos eventuales ataques eran las prerrogativas parlamentarias, concretamente la inviolabilidad y la inmunidad, que "preservaban la independencia y la libertad del Parlamento soberano y de sus miembros contra los ataques y persecuciones criminales políticamente motivados provenientes del Rey y de su viejo aparato de poder ejecutivo y judicial".[9]

Con posterioridad en el constitucionalismo europeo decimonónico, las prerrogativas parlamentarias se tornan en medios objetivos para defender la autonomía institucional del Parlamento y reconocer la calidad representativa del diputado que traía aparejadas su independencia e irresponsabilidad jurídica frente a los electores y su total y absoluta libertad de palabra.[10]

En el decreto de la Asamblea Nacional francesa del 20 de junio de 1789 se declara:

> *La persona de cada diputado es inviolable. No se puede perseguir ni arrestar a un Diputado por sus opiniones o discursos en los Estados Generales. Quienes hicieren esto o colaboren serán infames y traidores a la nación y culpables de crimen capital.*

La Constitución de 1793 puntualiza:

> *Los representantes de la nación son inviolables: no podrán ser perseguidos, acusados ni juzgados en ningún tiempo por lo que hubieren dicho, escrito o hecho en el ejercicio de sus funciones de representantes.*

Por último, la Constitución de 1793 asienta:

> *Los diputados no pueden ser perseguidos, acusados, ni juzgados por las opiniones enunciadas en el seno del cuerpo legislativo.*

En lo relativo a la inmunidad, la Asamblea Nacional mediante decreto del 26 de junio de 1790 estableció:

La Asamblea Nacional, reservándose estatuir detalladamente sobre los medios constitucionales de asegurar la independencia y la libertad de los miembros del cuerpo legislativo afirma que? los diputados de la Asamblea Nacional pueden, en caso de flagrante delito, ser detenidos conforme a las ordenanzas?, paro no pueden ser procesados por ningún juez, antes que el cuerpo legislativo? haya decidido que hay lugar a la acusación.

La constitución de 1791, a propósito de la inmunidad proclamó que los diputados

> *Podrán ser detenidos en flagrante delito o en virtud de una orden de detención, pero se deberá notificar de inmediato al cuerpo legislativo y la persecución no podrá ser continuada mas que tras la decisión del cuerpo legislativo de que hay lugar para la acusación.****11***

Constitucionalismo español. Las innovaciones constitucionales de la Asamblea Nacional Francesa pasaron a España en el Decreto de 1810 de las Cortes Generales, aunque mezclado con la influencia británica en cuyo texto se señalaba:

Las personas de los diputados son inviolables y no se puede intentar por ninguna autoridad ni persona particular cosa alguna contra los Diputados, sino en los términos que se establezcan en el reglamento que va a formarse.

El reglamento que concluido el 24 de noviembre de 1810, establece que en las causas civiles y criminales los Diputados gozan del fuero especial de las propias Cortes constituidas en Tribunal. En la Constitución de Cádiz de *1812* se perfila con

claridad el antecedente del sistema mexicano, puesto que, en su artículo 128 se excluyen a las causas civiles del fuero constitucional de los parlamentarios. Dice su texto:

> *Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales que contra ellos se intentare no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes? durante las sesiones de las Cortes y un mes después, los Diputados no podrán ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas.*

A partir de la Constitución de 1837 se apega mas el sistema español al modelo francés, de manera que se elimina la jurisdicción de las Cortes sobre sus Diputados y se recurre al medio de la previa autorización de la Cámara para que se detenga procese a sus miembros. Las sucesivas constituciones españolas de 1845, 1869 y 1876 conservan el sistema francés. Lo anterior no evitó que se incurriera en algunas violaciones o abusos de la inmunidad, dado que, las Cortes denegaban de manera sistemática las peticiones de desafuero, mediante los llamados suplicatorios. Contrariamente, en 1866 y 1867 la inmunidad fue violada con la detención de los presidentes del Congreso de los Diputados, Ríos Rosas, y del presidente del Senado, general Serrano.

Durante el siglo XX, bajo la vigencia de la Constitución de 1931, se detuvo y asesino al Diputado Calvo Sotelo, además de la constante presión franquista sobre los parlamentarios, sin evitar el abuso de las Cortes en la protección de los Diputados, denegándose 14 suplicatorios por delitos imprudenciales en el tráfico vehicular.[12]

Las prerrogativas parlamentarias en México

En México, la recepción constitucional de los privilegios parlamentarios estuvo manifiestamente influida, en el siglo XIX, por las ideas del constituyente revolucionario francés y el liberalismo gaditano. A lo largo de los documentos constitucionales decimonónicos, se reitera el modelo de desafuero y la restricción del fuero únicamente a causas criminales. Por lo que respecta a la inviolabilidad por las opiniones, se la limita también a vincularla al ejercicio de las funciones de los parlamentarios.

Desde la Constitución de 1824 hasta la de 1857 se va configurando el sistema que, con ligeras variantes, se consagra en la Constitución vigente de 1917.

En la actualidad los artículos 61 y del 108 al 111 de la Constitución vigente, recogen las figuras de la inviolabilidad y de la inmunidad parlamentarias. Sin embargo, antes de llevar a cabo una descripción puntual de los elementos y sentido de la institución en México, es conveniente un examen sistemático de cada una de estas prerrogativas, a la luz del Derecho Constitucional.

Las dos prerrogativas parlamentarias se traducen en la protección jurídica de un interés constitucional, consistente en la defensa de la autonomía institucional del Congreso, a través de la protección de la libertad individual de los parlamentarios. Dichas garantías se manifiestan como un conjunto de derechos reflejos que tienen como razón de ser a la institución y no al legislador en lo individual. Se trata, por lo tanto, de prerrogativas institucionales de las cámaras legislativas, tendientes a asegurar su independencia y no constituyen un derecho subjetivo o un privilegio personal de los legisladores individualmente disponibles.

La consecuencia natural del carácter institucional de los privilegios es que no son renunciables, ni disponibles, y dado que, redundan en un régimen excepcional y exorbitante del derecho común, la norma que los prevé debe interpretarse restrictivamente.

Inviolabilidad parlamentaria

La inviolabilidad, que en México consagra el artículo 61 constitucional, es definida como "la prerrogativa por la que los parlamentarios quedan eximidos de responsabilidad jurídica por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones".[13]

La inviolabilidad por la manifestación de opiniones ha sido caracterizada por Tena Ramírez como una irresponsabilidad de los legisladores, en cuanto a que, las conductas ilícitas en las que pudieran incurrir, en la emisión de sus opiniones, están exentas de represión alguna, con tal de que hayan sido hechas durante el encargo y en el desempeño de las funciones. Consecuentemente, los legisladores en la manifestación de ideas no pueden incurrir en ninguna causal de responsabilidad civil, penal, ni administrativa.

Las situaciones suscitadas por la inviolabilidad parlamentaria implican una colisión de bienes jurídicos, puesto que, las eventuales afectaciones que pueda producir un parlamentario con sus opiniones, ceden en importancia frente a otro bien jurídico prevalente que es el de la libre formación de la voluntad parlamentaria, por lo que, se opta por sacrificar el bien menor.

La inviolabilidad es caracterizada como perpetua, absoluta y exclusiva. Es perpetua porque protege al parlamentario de persecuciones incluso posteriores al mandato. Es absoluta porque no admite excepciones en cuanto a su ámbito de tutela independientemente del sujeto afectado o de la materia sobre la que incide la expresión de ideas. Por último, es exclusiva porque se eliminan de su ámbito protector todos los actos extra o posparlamentarios.

El ámbito tutelado por la inviolabilidad incluye todos los actos de los parlamentarios tendientes a la libre formación de la voluntad cameral y se comprenden todas las opiniones o manifestaciones de los legisladores hechas en el pleno o en las comisiones, las preguntas, las interpelaciones, los dictámenes, las enmiendas, las publicaciones, las reseñas, las iniciativas, las mociones y las proposiciones con punto de acuerdo, incluyendo, naturalmente, las votaciones.

Por la realización de todos los actos antes mencionados los legisladores no pueden incurrir en responsabilidad, y queda claro que, la inviolabilidad protege la

libre discusión y decisión parlamentarias, para que también con libertad se pueda formar la voluntad cameral.

El artículo 61 constitucional consagra esta prerrogativa como sigue:

> *Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.*
>
> *El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar.*

El segundo párrafo del artículo es una adición hecha en año de 1977, y por lo que respecta al primer párrafo se regula la institución de la inviolabilidad con las características antes mencionadas. La inviolabilidad del recinto hace referencia a la prohibición a las autoridades de allanar el espacio donde sesionan las cámaras, a menos que, medie la autorización del presidente respectivo.

Es de añadirse, finalmente, que la inviolabilidad por la manifestación de opiniones exceptúa de responsabilidad externa a los diputados y senadores, pero subsisten como límites las medidas disciplinarias que internamente se adoptan en las cámaras para salvaguardar el orden en las sesiones.

Desde el punto de vista del Derecho Comparado y del sentido común resulta conveniente hacer una precisión al primer párrafo del artículo 61, en el sentido de extender el contenido de la inviolabilidad parlamentaria para incluir la emisión del voto por parte del legislador El voto no sólo constituye una manifestación de voluntad del parlamentario, sino que representa su manifestación definitiva en el conocimiento y decisión de un asunto en particular y por lo tanto debe ser explícitamente tutelada contra las mismas instancias o agentes que amenazan la libre opinión. En suma, hay una evidente afinidad entre los bienes tutelados, la opinión y el voto.

Las constituciones extranjeras regulan diversamente la amplitud de la inviolabilidad. Es de notarse que en mientras algunas restringen el ámbito de protección, otras lo puntualizan.

Es interesante advertir la protección explícita del voto como expresión de la opinión y voluntad de los parlamentarios. A continuación transcribo algunos textos constitucionales de diferentes países, en lo relativo a la inviolabilidad.

Art. 30. Finlandia

"No se podrá impedir a los Diputados el ejercicio de sus mandatos.
Los Diputados no podrán ser inculpados ni detenidos por las opiniones manifestadas en las deliberaciones ni por su proceder en la tramitación de sus asuntos?"

Art. 68. Italia

"Los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones que expresen ni por los votos que emitan durante el ejercicio de sus funciones."

Art. 61. Grecia

"Los Diputados no podrán ser perseguidos ni interrogados de forma alguna por las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones parlamentarias."

Art. 71. España

"Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones."

Art. 58. Bélgica

"Ningún miembro de una u otra Cámara puede ser perseguido ni investigado por opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones."

Art. 26. Francia

"Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones."

Art. 160. Portugal

"Los Diputados no responderán civil, criminal o disciplinariamente por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones."

Art. 70. Rumania

"Los Diputados y Senadores no pueden ser considerados responsables jurídicamente por los votos o por las opiniones políticas manifestadas en el ejercicio de sus funciones."

Art. 68. Argentina

"Ninguno de los miembros del Congreso puede se acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de Legislador."

Art. 53. Brasil

"Los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones, palabras y votos."

Art. 58. Chile

"Los Diputados y Senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o Comisión."

Por lo que respecta al ámbito donde se ejerce la libre expresión que goza de protección, estamos de acuerdo en que ampare todo género de actividades desarrolladas dentro o fuera del recinto, y no solamente en el Pleno o en las comisiones.

Por lo anterior se propone una adición al artículo 61 constitucional con objeto de hacer la mención expresa de "los votos que emitan".

Inmunidad parlamentaria

La inmunidad parlamentaria o fuero es definida como el "control político de las cámaras parlamentarias sobre la libertad física de sus miembros y sobre los procedimientos criminales que pueden culminar en privación de libertad"[14]

La inmunidad es otro instrumento para garantizar la independencia de las cámaras legislativas; si bien, aquí la protección es contra otra amenaza. Se trata de prevenir detenciones o procesamientos arbitrarios que tendrían por efecto perturbar la vida de las cámaras legislativas o alterar su composición nacida de la voluntad popular.

Como Ignacio Burgoa lo plantea la inmunidad o fuero, es un tipo de improcesabilidad de un funcionario, que establece un procedimiento especial para que pueda ser enjuiciado, con lo que se rompe el principio de igualdad ante la ley. Se deja en manos de las mismas cámaras el levantamiento de ese impedimento para que las autoridades ordinarias puedan proceder. La autorización para proceder, desafuero o declaración de procedencia (término utilizado por la reforma constitucional de 1982), son el acto legislativo mediante el cual se permite la

intervención de la jurisdicción penal; de dicha manera, el parlamento controla políticamente los riesgos de arbitrariedad en las detenciones o limitaciones de libertad personal.

La naturaleza procesal penal de la institución de la declaración de procedencia es la de una condición objetiva de procedibilidad y está referida únicamente a delitos, según el texto del artículo 111 constitucional, que dice a la letra:

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión?, 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?

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

Queda claro, por la redacción del artículo que la inmunidad protege sólo en el supuesto de responsabilidad penal y excluye la posibilidad de privación de libertad por las autoridades competentes. Sin embargo, la inmunidad jurisdiccional no es impunidad, y cuando el legislador concluya su encargo quedan a salvo las facultades de las autoridades competentes para investigar, perseguir y juzgar por la comisión del ilícito.

Lamentablemente la institución de la inmunidad parlamentaria a veces ha sido objeto de abuso, y se le ha tratado como un privilegio personal exorbitante a la naturaleza y finalidad de la prerrogativa parlamentaria, desvirtuándola de los fines para los que fue concebida. En su operación, la inmunidad se ha convertido en un instrumento politizado y de dominación de las mayorías parlamentarias, que pueden eventualmente negociar la impunidad con criterios de oportunidad política. Si a lo anterior se agrega que los jueces y tribunal han adquirido cierto grado de independencia institucional frente a instancias externas, como el poder ejecutivo, ha comenzado a carecer de sentido la figura de la inmunidad parlamentaria y se hace necesaria su revisión.

Como mera referencia de derecho comparado se destaca que los países de tradición anglosajona, restringen la inmunidad sólo a acciones civiles y no de carácter penal, mientras que en la Francia misma, la inmunidad sólo prospera durante los períodos de sesiones, excluyéndose todos los casos de flagrancia.

Valorando la evolución y estructura de las prerrogativas parlamentarias, tanto en el Derecho Constitucional mexicano, como en el comparado, se desprende que es una institución esencial para garantizar la independencia funcional del parlamento, ya sea mediante la libre formación de su voluntad, o evitando alteraciones en su composición y perturbaciones en su funcionamiento. Pero, tampoco debe pasar inadvertido, el hecho de que la consagración de la libertad de expresión para todos los ciudadanos y la garantía de la independencia de los tribunales obligan a replantear la amplitud y el contenido de las prerrogativas parlamentarias, con una visión restrictiva, que elimine extremos injustificados y abusos en general de los privilegios parlamentarios.

En perspectiva comparada se ha podido hallar que las inmunidades ya sea que su contenido sea amplio, o bien, más restringido, tienen una regulación más explícita y precisa. Llama la atención el hecho de que nuestro constituyente siempre ha regulado negativamente la institución sin dar un contenido concreto a la inmunidad. De hecho, el fuero nunca es definido en nuestra Carta Magna. En el artículo 111 de la Constitución se prevé el mecanismo para privar de él, desde un ángulo adjetivo del procedimiento, sin referencias sustantivas. Sin embargo hay una infinidad de cuestiones con respecto a las cuales nuestro texto es parco como la duración de la inmunidad, el momento a partir del cual inicia o en el cual termina, la relación que media entre la licencia y la inmunidad, la vinculación entre la inmunidad y la voluntad del Diputado y el Pleno cameral.

Respecto a la inmunidad cabe citar aquí el texto de diversos textos constitucionales que regulan la institución de la inmunidad y que ponen de relieve

matices interesantes que permiten ilustrar el criterio para la valoración de nuestro régimen.

Art. 30. Finlandia

...

...

> "... No se podrá privar de libertad a un Diputado antes del comienzo de su enjuiciamiento sin el consentimiento del Parlamento, salvo que existan motivos de peso para sospecharlo culpable de un delito para el que estuviese establecido una pena mínima de seis meses."

Art. 68. Italia

...

> "Ningún miembro del Parlamento podrá ser sometido sin autorización de la Cámara a la que pertenezca a registro personal o domiciliario ni podrá ser arrestado o privado de su libertad personal, ni mantenido detenido, salvo que se ejecute una sentencia firme de condena, o bien que sea aprendido en flagrante delito."

Art. 71. España

...

> "Durante el periodo de su mandato los Diputados y Senadores, gozarán asimismo de inmunidad y solo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculpados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva."

Art. 26. Francia

...

En materia criminal o correccional ningún miembro del Parlamento podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Asamblea de la que forma parte. No será necesaria esta autorización en caso de fragrante delito o de crimen o de condena definitiva.

Quedarán en suspenso la detención, las medidas privativas o restrictivas de libertad o la persecución de un miembro del Parlamento, durante la duración del periodo de sesiones si la requiere la Asamblea de la que forma parte.

Art. 160. Portugal

> 2. Ningún Diputado podrá ser detenido o encarcelado, sin autorización de la Asamblea, excepto por delitocastigado por pena mayor y en flagrante delito.
>
> 3. Iniciado procedimiento criminal contra un Diputado y acusado éste por auto de procesamiento o su equivalente, salvo en caso de delito sancionable con pena grave, la Asamblea resolverá si el Diputado debe o no ser suspendido, a fin de que puedan continuar las actuaciones.

Art. 57. Austria

...

Un miembro del Consejo Nacional no puede ser detenido por un acto castigado por ley, más que con el consentimiento del Consejo Nacional, a menos que sea detenido en flagrante delito en la perpetración de un crimen. El Consentimiento del Consejo Nacional es además necesario para los registros domiciliarios de un miembro del Consejo Nacional.

Art. 110. Costa Rica

...

Desde que sea declarado electo propietario o suplente, hasta que termine su periodo legal, no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el Diputado que haya sido detenido por flagrante delito será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare.

La iniciativa que se presenta configura la institución de la inmunidad en los artículos 61 y 112 constitucionales bajo la consideración de los siguientes aspectos:

Se propone la separabilidad del fuero o inmunidad respecto del cargo, mediante una renuncia presentada por el legislador y aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados.

La propuesta obedece a que la inmunidad como tal no debe estar sujeta a los mismos trámites que la licencia puesto que son 2 supuestos diferentes. La privación de la inmunidad tiene un método específico que es su solicitud por el Diputado y su aprobación por el Pleno, bajo el entendido de que el Diputado renuncia por la certeza de su inocencia y prosigue desempeñando su encargo. Cuando el proceso que enfrenta restringe su libertad queda a la mano la posibilidad de llamara al suplente.

Se define positivamente el contenido de la inmunidad parlamentaria mediante el señalamiento de las medidas restrictivas de libertad contra las cuales se hace efectivo el fuero.

Se propone un momento preciso de inicio y conclusión de las inmunidades parlamentarias, que sería cuando adquiriese definitividad la Constancia de Mayoría o de Asignación y la conclusión se presentaría cuando se tome protesta a los diputados de la siguiente legislatura, puesto que es el momento en que queda integrada o instalada la nueva Legislatura.

Se establece como excepción a la inmunidad el supuesto de flagrancia. No encontramos razón para que no responda ante la justicia un legislador cuando es sorprendido en la comisión de un crimen. En todo caso la Asamblea puede revocar las medidas contra la libertad de un legislador.

Se precisa que el efecto de la licencia es suspensivo del fuero o de la inmunidad, para que la licencia no sea utilizada como instrumento para evadir la justicia y propiciar un tortuoso y desgastante proceso de desafuero.

Se restringe durante el tiempo de licencia de un legislador la imputabilidad de una causa penal sólo a los casos de delitos cometidos durante la

separación del encargo, o bien, antes de la separación, pero por delitos cuya averiguación previa haya iniciado antes de la licencia.

Por las consideraciones que anteceden, propongo la siguiente

Iniciativa de decreto que reforma los artículos 61 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inviolabilidad e inmunidad parlamentarias

Artículo Único. Se reforman los artículos 61 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y **votos que emitan** en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellos.

Los diputados y senadores gozarán de inmunidad desde que sea definitivo el otorgamiento de la Constancia de Mayoría o de Asignación una vez resueltos los procedimientos de impugnación o precluidos los plazos para impugnar y hasta la toma de protesta formal que integre a la siguiente Legislatura.

Los diputados y senadores no podrán ser objeto de restricciones a su libertad sin la autorización de la Cámara de Diputados en los términos del artículo 111 constitucional, salvo que sean sorprendidos en flagrante delito, en cuyo caso la autoridad correspondiente deberá desde luego dar aviso al Presidente de la Cámara de Diputados, cuya Asamblea podría pedir se restablezca la libertad del detenido o de lo contrario llamar al suplente.

Los diputados y senadores podrán renunciar con carácter de irrevocable a la inmunidad que les es inherente por su cargo para hacer frente únicamente a la causa penal que se les imputare. Si durante la averiguación o el proceso

sobreviniera alguna restricción a la libertad, se dará aviso a la Presidencia de la Cámara de Diputados para que se llame al suplente en tanto concluya el proceso.

...

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, **o sea presuntamente responsable por alguna averiguación previa iniciada con anterioridad a la separación del encargo.**

...

Notas:

1 Abellán, Ángel Manuel. *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales.* Tecnos, Madrid, 1992, pág. 29.
2 Fernández-Viagas, Plácido. *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores.* Civitas, Madrid, 1990, pág. 19.
3 Abellán, Ángel Manuel. *op. cit.,* págs. 12 y 13.
4 Pellet Lastra, Arturo. *El poder parlamentario.* Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, págs. 15 y sigs.
5 González Oropeza, Manuel. Comentario al artículo 61 constitucional en la obra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo III. Porrúa, México, 2000, pág.106.
6 Ídem.
7 Op. cit., pág. 107.
8 Abellán, Ángel Manuel. *Op. cit.,* págs. 16 y 17.
9 Ídem.
10 Ídem.
11 Dominique, Colás. *Textes constitutionnels français et étrangers.* Larousse, París, 1994, págs. 599 y sigs.
12 Avellán, Ángel Manuel. *Op. cit.,* págs 20 y sigs.
13 *Enciclopedia jurídica básica,* voz "inviolabilidad", de Fernández-Miranda Campo Amor, Tomo III. Civitas, Madrid, 1994, pág. 3759.
14 Ídem, pág 3608.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de diciembre de 2004.

Dip. Fernando Donato de las Fuentes Hernández

(rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1647, martes 14 de diciembre de 2004

QUE REFORMA EL ARTICULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los suscritos, diputados federales a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La consolidación de la democracia en México sin lugar a dudas está directamente vinculada a las normas electorales, tanto constitucionales, como de legislación secundaria que establecen los procedimientos por medio de los cuales el pueblo de México accede al Poder Público.

Una característica esencial de la democracia mexicana lo es que es una democracia representativa, en la que si bien es cierto el pueblo es el titular de la soberanía, en la función de gobierno dicha titularidad se ejerce por medio de las personas que resultan electas como titulares de los órganos del Poder Público.

Durante todo el siglo XX se realizaron importantes esfuerzos para hacer que la voz de las oposiciones se escucharan en las Cámaras del Congreso.

Desde 1929 con la formación del Partido Nacional Revolucionario, hasta 1963 con la creación de los Diputados de Partido, prácticamente la totalidad de los integrantes del Congreso eran miembros de un mismo partido.

El mérito de la reforma al artículo 54 constitucional de 1963 es que permite que en la Cámara de Diputados se expresen los ciudadanos por medio de la emisión de su voto a favor de otras opciones políticas.

La reforma al artículo 54 constitucional señalaba en su fracción primera que "Todo partido político nacional al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus

candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta 20 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos".

De lo anterior se desprende que el primer requisito para la obtención de este tipo de diputados lo era obtener al menos el dos y medio por ciento de la votación total en el país, y que el máximo de diputados que se podrían tener por este principio lo era de 20 diputados.

Paradójicamente y no obstante esta apertura hacia las oposiciones para acceder a las Cámaras del Congreso, esta reforma se aplica en las etapas más duras del autoritarismo gubernamental que se dio en el sexenio del Presidente Díaz Ordaz.

En 1972, siendo Presidente de la República Luis Echeverría se da una nueva reforma al artículo 54 constitucional y en la fracción I se establece "Todo partido político nacional al obtener el uno y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección de diputados respectiva, tendrá derecho a que se acrediten de sus candidatos a cinco diputados, y a uno más hasta 25 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos obtenidos".

Como podemos apreciar y a diferencia de la reforma de 1963, se disminuye el porcentaje de votación de dos y medio por ciento de la votación total a uno y medio por ciento de la votación total en el país y aumenta de 20 a 25 el número de diputados que un partido político puede tener.

En la administración del Presidente José López Portillo se da inicio al proceso conocido como "Reforma Política", en el que fue modificado, nuevamente, el artículo 54 constitucional, y en la que a diferencia de las dos reformas constitucionales antes citadas, se establece un numero fijo de diputados, denominados de representación proporcional, a los que los partidos políticos minoritarios podrían acceder, siendo este número de 100.

El requisito para acceder a estos diputados se consignó en la fracción II del artículo 54 y se exigía no haber obtenido sesenta o más constancias de mayoría ni tener al menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

Bajo la gestión del Presidente Miguel de la Madrid, se reforma nuevamente el artículo 54 constitucional, el propósito central de esta reforma es de aumentar a 200 el número de diputados de representación proporcional, y manteniendo el requisito de obtener por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida en las cinco circunscripciones.

Las reformas de 1990 y de 1993 mantienen el número de diputados de representación proporcional en 200 y el porcentaje de votación necesario para acceder a los mismos era del uno y medio por ciento de la votación.

Ahora bien, la última reforma al artículo 54 fue la de 1996, en la que se mantiene el número de 200 diputados de representación proporcional, sólo que se aumenta el porcentaje de votación necesario para tener derecho diputados al dos por ciento.

Compañeras y compañeros legisladores:

Las diferentes reformas al artículo 54 de la Constitución han tenido el propósito fundamental de abrir mayores espacios dentro de la Cámara de Diputados a las fuerzas de oposición. Desde los Diputados de partido hasta los Diputados de representación proporcional se ha pretendido involucrar a los partidos en los trabajos del Poder Legislativo.

Sin embargo, es necesario seguir consolidando el marco de la representación proporcional y de que efectivamente el número de diputados con los que cada partido cuenta esté en relación directa con los votos obtenidos.

Resulta paradójico que el partido político que en su oportunidad se vio favorecido con la existencia de los diputados de partido, ahora presente iniciativas de reformas constitucionales para disminuir de 200 a 100 el número de Diputados de representación proporcional que integran la Cámara de Diputados.

Por el contrario, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo propone, en la presente iniciativa, que se mantenga el número de los 200 Diputados de representación proporcional, pero que se cuente con un mecanismo que permita una relación más real entre porcentaje de votación nacional emitida, respecto del porcentaje del total de los 500 diputados que conforman esta Cámara.

Proponemos la reforma de la fracción V del artículo 54 constitucional con el propósito de que todo partido político que tenga por lo menos el dos por ciento de la votación nacional emitida cuente con el número de diputados por ambos principios que sea igual a su porcentaje de votación nacional.

Eliminamos de este artículo 54 la posibilidad de que algún partido político pueda contar con un número de diputados que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de su votación nacional emitida; esto nos parece contrario a la igualdad electoral de un régimen verdaderamente democrático en México.

Compañeras y compañeros diputados:

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55 fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma la fracción V del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** para quedar como sigue:

ARTÍCULO PRIMERO. Sereforma la fracción V del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

***Artículo 54*. ...**

I. a IV. ...

V. **El partido político que haya obtenido por lo menos el dos por ciento de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo.**

VI. ...

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 los catorce días del mes de diciembre del año dos mil cuatro.

Diputados: Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Juan Antonio Guajardo Anzaldúa, Joel Padilla Peña, Óscar González Yáñez, Francisco A. Espinosa Ramos.

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1658, miércoles 29 de diciembre de 2004

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 24 Y 130 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO RENÉ ARCE ISLAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre de un grupo de diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, sometemos a la consideración de este órgano legislativo, la presente iniciativa de adición de un inciso d) a la fracción II del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Las asociaciones religiosas gozan actualmente de un reconocimiento jurídico que la Constitución y las leyes secundarias les negaron durante mucho tiempo.

El marco jurídico actual de las asociaciones religiosas, permite un mejor control del estado sobre este importante factor de formación de conciencia social.

Aunque en el estado mexicano existe un gran número de personas que profesan una religión en particular, ello no implica que deba darse un trato preferente a una sola asociación religiosa, dado que, desde la constitución de 1857 se estableció el laicismo como decisión política fundamental en nuestro país, y se abolió la existencia de una religión oficial, como se asentaba en el texto constitucional de 1824, primero de la vida independiente de nuestra nación.

Hoy, al celebrarse casi 200 años del natalicio del prócer Benito Juárez, quien impulsara el principio histórico de separación del estado y las iglesias, es importante redimensionar el valor de todas las asociaciones religiosas en forma similar, con el propósito de impedir la existencia en los hechos de una religión oficial o de estado, profesada por la clase política dominante o por un gran sector de la población, ya que ello atentaría contra los derechos de los creyentes que, en ejercicio de la libertad consagrada en el artículo 24 constitucional, profesan una fe distinta a la que promueve la iglesia católica mexicana.

Ya el artículo tercero de la vigente Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público dispone que el Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna. Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia ni agrupación religiosa.

No obstante, es menester elevar este precepto a rango constitucional, a fin de garantizar a las asociaciones religiosas las acciones necesarias para la defensa de sus derechos frente a actos del estado que pudieran resultar discriminatorios o reducir su capacidad de interlocución como actores sociales formadores de conciencia.

Con base en lo anteriormente expuesto, me permito poner a consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa de reformas a los artículos 24 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la igualdad entre las asociaciones religiosas, presentada por el diputado René Árce Islas, a nombre de un grupo de diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Artículo Primero.- Se reforma el segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 24.- ...

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. El Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna. Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia ni agrupación religiosa.

...

...

Artículo Segundo.- Se adiciona un segundo párrafo al inciso b) del artículo 130 constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 130.- ...

...

a)

b) ...

Ninguna asociación religiosa gozará de privilegio o trato preferencial dentro del estado mexicano. Las autoridades no podrán, bajo ninguna consideración, hacer distinciones entre las asociaciones religiosas.

c) a e)

Artículo Transitorio

Único.- La presente adición entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez que se haya completado el procedimiento a que se refiere el artículo 135 constitucional.

Dip. René Arce Islas

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1663, miércoles 5 de enero de 2005

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61, 111 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ SIGONA TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito diputado federal José Sigona Torres, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de este H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fuero, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Para Acción Nacional, vivir en un auténtico Estado de derecho implica primeramente, aceptar y respetar la Constitución así como las leyes que de ella emanan, pues es nuestra Ley Fundamental, el pináculo y la base sobre el que descansa nuestro ordenamiento jurídico mexicano; implica por ende, la sujeción del ejercicio de la función pública al principio de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Poder Público puede tomar una decisión que no le esté expresamente conferida en una norma general dictada con anterioridad; implica, en otras cosas, la adecuada sanción de todo acto ilegal o arbitrario cometido por un determinado servidor público en el ejercicio de su encargo, que contravenga lo previsto por el marco jurídico constitucional y legal previamente establecido.

En este sentido, uno de los componentes esenciales de todo régimen democrático, organizado conforme al principio de la división de poderes, es la existencia de un auténtico sistema de rendición de cuentas, vigilancia y control del ejercicio de la gestión pública. Bajo esta premisa, es incontrovertible que el poder del Estado, el cual se encarna en la gestión gubernamental que desempeña el servidor público, debe conducirse con estricta observancia a los principios de legalidad, honradez, eficacia y profesionalismo, los cuales constituyen elementos propios del ejercicio de la función pública, que garantizan la relación armónica entre el Estado y la sociedad.

Pese a lo anterior, desafortunadamente la credibilidad social de la gestión pública, basada en el actuar de las instituciones políticas, ha venido en algunas ocasiones, encontrando serios escollos, los cuales han generado un considerable debilitamiento de los niveles de credibilidad ciudadana hacia la labor de las autoridades; ello se ha debido en gran medida a los constantes agresiones que ha sufrido la conciencia de los gobernados por parte de algunos servidores públicos, que debido a su actuar irresponsable y deshonesto, se han venido alejando cada vez más del principio de legalidad que debe imperar en todo régimen democrático.

Este tipo de prácticas de corrupción originadas por algunos servidores públicos en el desempeño de la función pública que le ha sido encomendada, en la mayoría de los casos se encuentran orientadas en la obtención de intereses de carácter personal, haciendo para tal efecto, un uso indebido de la posición que como tal le confiere su cargo, traicionando de esta manera la confianza que le ha sido depositada por el Estado, y por ende, por la propia ciudadanía en esta importante encomienda, como lo es el servicio público, llegando en muchos casos a evadir conductas que bien, o son sancionadas legalmente y éstas no se aplican, o no se encuentran reguladas por la norma aplicable, lo cual genera un alto grado de impunidad.

Esta situación se considera verdaderamente grave, si tomamos en cuenta que todo ejercicio indebido del servicio público, atenta de manera directa no solamente contra la confianza depositada en el servidor público, sino también, contra la credibilidad de la institución pública a la cual representa, contribuyendo al escepticismo y el desaliento de los ciudadanos en lo que se refiere al ejercicio de la función pública, la cual paradójicamente requiere para su adecuado desarrollo, de condiciones de confianza y certeza jurídica, que garanticen transparencia en la gestión pública y una adecuada rendición de cuentas, basada en un eficaz sistema de responsabilidades de los servidores públicos, que delimite correctamente las funciones y atribuciones de los funcionarios públicos, y que sancione a éstos, cuando en el ejercicio de su encargo, contravengan alguna disposición legal.

En este sentido, contar con un adecuado régimen de responsabilidades de los servidores públicos es menester para lograr conseguir la legítima aspiración social denominada *democracia*, institución política que tiene sus orígenes como resultado de una reacción ante los abusos de los antiguos regímenes absolutistas y monárquicos, para poder restituir a los gobernados de sus garantías esenciales, tendientes al mejoramiento de sus condiciones de vida, y delimitar en la actuación del Estado mismo, la cual no debe transgredir ni afectar dichas prerrogativas, sino por el contrario, debe protegerlos y velar por su cumplimiento, siempre y cuando dicha actuación se encuentre dentro de los lineamientos establecidos por la propia Ley Fundamental así como las leyes respectivas. En otras palabras, la democracia debe tener como uno de sus principales fundamentos, el control jurisdiccional y administrativo del correcto ejercicio de la función pública, por parte de los funcionarios públicos, independientemente de su rango o jerarquía.

En tal virtud, una importante figura que se inscribe dentro del tema relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, por encontrarse esta íntimamente relacionada con el adecuado ejercicio de la función pública, y respecto del cual la sociedad misma ha exigido a nosotros como legisladores su revisión, y en su

caso, adecuación a nivel constitucional, con el objeto de precisar debidamente su alcance, así como su ámbito personal de aplicación, es el comúnmente conocido fuero constitucional.

Sin duda, esta figura constitucional es de suma relevancia dentro del Título Cuarto constitucional, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, toda vez que ésta se traduce, de acuerdo a la tradición jurídico-constitucional, en la imposibilidad de poner en actividad al órgano jurisdiccional, local o federal, para que desarrolle sus funciones jurisdiccionales en contra de quien esta investido del carácter de servidor público de los descritos en el párrafo primero del artículo 111 constitucional, durante el tiempo de su encargo, para seguir esa clase de procesos tan sólo cuando haya dejado de tener el cargo público de referencia o cuando haya sido declarado por el órgano de Estado competente, que ha perdido el impedimento o el llamado fuero de no procedibilidad, para evitar así que entorpezcan el desarrollo de sus actividades y darle cierta seguridad al desempeño de las funciones públicas encomendadas a ese servidor público. En otras palabras, el fuero constitucional impide que los servidores públicos que se encuentren en el ejercicio de su encargo, sean detenidos o procesados por autoridades judiciales, cuando son acusados por algún ilícito y mientras no se emita la declaración de procedencia, es decir, en tanto no se le retire el fuero, la autoridad judicial no puede proceder en contra del acusado.

En este sentido, el maestro Felipe Tena Ramírez[1] señala que es preciso asegurar a los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, con objeto de que los demás Poderes no estén en aptitud de coartarlos en su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su encargo.

Asimismo, sostiene el maestro Burgoa Orihuela que "Los altos funcionarios federales, como el Presidente de la República, los senadores y diputados al

congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de Estado y el procurador general de la Nación, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático". En ese tenor, añade el referido autor que: El fuero es una figura jurídica constitucional que opera bajo dos aspectos: como Fuero- inmunidad y como Fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales2.

El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los Diputados y Senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos son inviolables por las opiniones que manifiesten **en el desempeño de sus cargos** sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas.

En lo que respecta al *Fuero de no procesabilidad,* consiste en que el sujeto que tenga la calidad de servidor público **y se encuentre en el ejercicio de su encargo**, no será requerido de responsabilidad penal sino hasta después de que un órgano legislativo determine, por medio de una resolución recaída en el procedimiento previsto en la propia Constitución, que dicho individuo queda a disposición de las autoridades judiciales para que éstas juzguen la actuación de esa persona y, en su caso, le impongan la sanción correspondiente. **Asimismo, esta clase de fuero termina precisamente con la separación que tenga la persona física requerida de responsabilidad, del cargo público que detenta, ya sea por haber concluido el período por el cual se le nombró, ya porque sea separada de dicho cargo por otras razones.**

Por su parte el maestro Felipe Tena Ramírez, al respecto señala que: "En tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a

los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido **que durante el tiempo en que desempeñan sus funciones,** algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión. De este modo el sistema que nos proponemos estudiar no erige la impunidad de los funcionarios, sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo."

En ese sentido, es dable señalar que la intención del constituyente al otorgar a determinados servidores públicos el fuero de que gozan en términos de la propia Constitución, obedece a la necesidad de permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente, impidiendo por su parte, el seguimiento de diversos procesos penales inútiles en contra de determinados servidores públicos, quienes así verían mermado el tiempo que deben dedicar al adecuado ejercicio de su encargo.

No obstante lo anterior, es necesario aclarar que la figura constitucional del fuero, no impide, que los servidores públicos investidos de dicha prerrogativa, sean exigidos de la correspondiente responsabilidad penal; la misma puede ser demandada a tales sujetos en razón de haber cometido algún ilícito, a través del ejercicio de la acción penal correspondiente, previa declaratoria del desafuero por parte de la Cámara de Diputados, órgano encargado de ventilar el procedimiento para la declaratoria de procedencia.

En suma, el llamado fuero de no procesabilidad, no erige la impunidad de los servidores públicos, sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo.

Luego entonces, insistimos que el fuero constitucional no implica revestir a sus miembros de impunidad, ni ser una excluyente de responsabilidad penal. Sin embargo, se reconoce que para algunos doctrinarios y para un gran sector de la sociedad la falta de claridad y precisión en el texto constitucional, respecto al

ámbito de aplicación del llamado fuero constitucional, concretamente en el caso de los suplentes de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 constitucional, cuando estos no se encuentran en el ejercicio del encargo, ha llegado a constituir en singulares ocasiones, un instrumento de indebida protección para algunos funcionarios, que al cobijo de este privilegio o prerrogativa y por medio de una interpretación sesgada del precepto constitucional, han distorsionado el alcance de la misma, al grado tal de argumentar que la protección constitucional opera respecto a los suplentes, aún y cuando estos no se encuentren en el ejercicio del encargo correspondiente, en lugar del servidor público propietario. Situación que a todas luces favorece la impunidad de estos servidores públicos y va en contra del espíritu perseguido por el poder constituyente consistente en proteger el ejercicio de la función propia del estado desarrollada por el servidor público, sin que tenga que ampliarse dicha prerrogativa constitucional, al referido servidor público cuando éste a dejado de desempeñar la función revestida de fuero.

Desafortunadamente, tal y como ha quedado señalado con anterioridad, la falta de precisión del texto constitucional en lo que a este tema se refiere, ha ocasionado excesos en su aplicación, de manera tal, que han pervertido el contenido y alcance del fuero, llegando a grado tal, que ante el hecho de la comisión de un determinado delito por parte de un servidor público suplente sin estar éste en el ejercicio del encargo, se ha llegado a argumentar, la protección constitucional del fuero derivado de una función que paradójicamente no desempeñan, ni ejercen, distrayendo con ello el hacer frente a una responsabilidad personal que merece el reproche penal, lo cual se traduce en impunidad y en una situación de desigualdad respecto a las demás personas.

Derivado de lo anterior, y a efecto de evitar dichos excesos, se estima que de ninguna manera, la figura del fuero implica privilegios personales a los servidores públicos, porque estos se encuentran prohibidos en el artículo 13 constitucional, lo

que en realidad implica, es una protección al desempeño del cargo público, lo cual tampoco se traduce en impunidad ya que al no ejercer el encargo, o dejar el ejercicio del mismo, dichos servidores deberán ser sometidos a los procesos penales correspondientes. En efecto, se estima que el fuero constituye una prerrogativa que protege la función del órgano, es decir, la prerrogativa constitucional que se señala, no se erige como privilegio de la persona, sino como salvaguarda de las funciones públicas que los servidores públicos que se ubican en el artículo 111 constitucional deben desarrollar en el ejercicio de su encargo.

De lo anterior se desprende que dicha prerrogativa justifica su existencia en tanto que busca proteger los intereses supremos de la Nación, al constituirse en asuntos que por sus características pueden alterar el adecuado funcionamiento del Estado, y por ende, tales fines y alcances no pueden quedar circunscritos a la esfera jurídica del sujeto, titular del cargo público conferido, por ello, se considera que si bien la responsabilidad se establece en función del ejercicio del cargo, el fuero constitucional subsiste únicamente, cuando se ejerce dicho cargo y no en el caso de que los servidores públicos no se encuentren el ejercicio del mismo, como puede acontecer en el caso de los servidores públicos suplentes, cuando el propietario se encuentre en funciones.

En este sentido, resulta necesaria la debida actualización y precisión del texto constitucional encargado de regular la figura del fuero, con el propósito de lograr clarificar su alcance, así como el ámbito personal de aplicación del mismo, lo que nos permitirá contar con un marco constitucional acorde a las necesidades actuales que demanda el debido funcionamiento de la gestión pública, evitando en todo momento interpretaciones sesgadas, arbitrarias o excesivas, que permitan la impunidad en la actuación de los servidores públicos, logrando en contraparte que el servicio público, se pueda desempeñar con honestidad, legalidad, certidumbre, veracidad, eficacia y eficiencia.

Por tal motivo, a efecto de clarificar esta situación dentro del texto constitucional y no favorecer la impunidad, concretamente en lo relativo a los alcances de fuero constitucional respecto a los servidores públicos suplentes cuando estos no se encuentren en el ejercicio del encargo, se plantean las siguientes medidas legislativas:

Reformar el artículo 61 constitucional que actualmente plantea, respecto a los Diputados y Senadores, la inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, lo anterior a efecto de precisar dentro del texto constitucional, que dicha disposición también será aplicable a los Diputados y Senadores suplentes, siempre y cuando éstos se encuentren en el ejercicio del encargo.

Reformar el artículo 111 constitucional, el cual actualmente prevé la necesidad de que la Cámara de Diputados, emita la declaración de procedencia respectiva, como requisito previo para poder proceder penalmente en contra de los servidores públicos enumerados en dicho artículo cuando estos hubieren cometido algún delito, lo anterior a efecto de precisar en dicho precepto constitucional, que la misma regla se observará, en su caso, respecto a los suplentes de los servidores públicos anteriormente referidos, cuando éstos estuviesen en el ejercicio del encargo.

Reformar el artículo 112 constitucional, el cual actualmente prevé que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, lo anterior a efecto de precisar dentro del texto constitucional que tampoco se requerirá declaración de procedencia en el caso de servidores públicos que tengan el carácter de suplentes, cuando estos no se encuentre en el ejercicio del encargo.

A mayor abundamiento, cabe señalar al respecto, que algunas entidades federativas, tales como Jalisco, Veracruz, Tamaulipas y Yucatán, ya han previsto esta situación de manera expresa en sus respectivas constituciones, a efecto de evitar posibles interpretaciones o ambigüedades al respecto.

En suma, el principal motivo de esta iniciativa es determinar de manera clara y precisa la situación de los servidores públicos suplentes, respecto a la protección constitucional de fuero, protección que única y exclusivamente operará para éstos, cuando se encuentren en el ejercicio del encargo respectivo, por virtud de la ejerciendo labores de suplencia del servidor público propietario. Asimismo, se pretende evitar el abuso de esta figura constitucional, y con ello no propiciar impunidad.

Esta propuesta pretende contribuir en la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones públicas y en sus servidores públicos, a los cuales se les ha conferido la alta responsabilidad de representar al Estado mediante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

Los Legisladores de Acción Nacional, estamos convencidos de que el desempeño del servicio público debe invariablemente conducirse bajo una dimensión de carácter ético y profesional, basado en la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, que implique la correcta selección medios para realizar objetivos dignos y valiosos, para la consecución del bien común.

Sabemos que un servicio público confiable y transparente se construye a través de la aplicación objetiva de la ley para sancionar las conductas indebidas de los servidores públicos, basándose en investigaciones debidamente fundadas que permitan enfrentar casos críticos de corrupción sin distinción alguna, es por ello que a través de esta iniciativa se pretende realizar una revisión y adecuación del fuero constitucional en cuanto a su alcance y su ámbito personal de aplicación, con miras a contar con disposiciones constitucionales más claras, precisas y acordes a la realidad social en que vivimos, máxime cuando esta situación se ha

convertido en un reclamo social, que pide a los legisladores mejores mecanismos jurídicos para combatir la impunidad.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, los legisladores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, preocupados por contar con un marco jurídico adecuado y eficiente en materia de responsabilidades de los servidores públicos, presentamos con todo respeto a consideración de éste honorable Congreso de la Unión, la presente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero.

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 61, el primer párrafo del artículo 111, así como el primer párrafo del artículo 112, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. **La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en el ejercicio del encargo.**

...

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 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 declara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. **La misma regla se observará, en su caso, respecto a los suplentes de los servidores públicos anteriormente referidos, cuando estuviesen en el ejercicio del encargo.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. **SEA POR LICENCIA O CUALQUIER OTRA CAUSA. EN SU CASO, NO SE REQUERIRÁ DECLARATORIA DE PROCEDENCIA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE TENGAN EL CARÁCTER DE SUPLENTES**.

SI EL SERVIDOR PÚBLICO HA VUELTO A DESEMPEÑAR SUS FUNCIONES PROPIAS O HA SIDO NOMBRADO O ELECTO PARA DESEMPEÑAR OTRO CARGO DISTINTO, PERO DE LOS ENUMERADOS POR EL ARTÍCULO 111, SE PROCEDERÁ DE ACUERDO CON LO DISPUESTO EN DICHO PRECEPTO.

...

Transitorios

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

Salón de Sesiones de la honorable Cámara
de Diputados a los 5 días del mes de enero de 2005.

Notas:

1 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* 22ª ed., Porrúa, México, D.F., 1987, p. 279.

2 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano,* 8ª ed., Porrúa, México, D.F., 1991, pp. 556- 564.

Dip. José Sigona Torres (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1668, miércoles 12 de enero de 2005

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO IVÁN GARCÍA SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Ciudad de México, a 12 de enero de 2005.

Quien suscribe, Iván García Solís, diputado federal a la Quincuagésima Novena Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por mi propio derecho y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que crea el Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La iniciativa que presento tiene como objetivo la creación de un Tribunal Constitucional en México, para que éste asuma las funciones de control de la constitucionalidad y dirima las controversias que en esta materia se presenten.

Se pretende que el Tribunal cuente, por disposición constitucional, con autonomía funcional y presupuestal; se exige además como requisito, que los Ministros designados lo sean por sus méritos.

La reforma de 1994 concibió a la Suprema Corte de Justicia como el órgano único de control de la constitucionalidad, es decir, la dotó de atribuciones cual Tribunal Constitucional, sin dar vida a una institución específica de este tipo. Dicha reforma representó un avance indudable en cuanto perfeccionó la figura de controversia constitucional, haciendo viable su ejercicio. Además, introdujo el recurso de la acción de inconstitucionalidad cuyos frutos positivos están a vista; sin embargo la reforma no previó un órgano independiente de los mismos poderes, de tal modo que pudiera controlarlos para salvaguardar y respetar las reglas constitucionalmente establecidas en cualquier democracia. Así, frente a ello, es indispensable que el país cuente ya con un ente constitucional autónomo que funja como árbitro en las controversias que se presenten entre los mismos

poderes. En las anteriores razones fundo mi propuesta del referido Tribunal Constitucional.

En la integración del órgano participarán el Senado como representante de la federación, la Cámara de Diputados por la pluralidad de la representación política que conlleva, la Suprema Corte de Justicia por la experiencia que representa, y el Ejecutivo Federal como titular del ejercicio gubernamental. Estos poderes harán la designación de los Ministros integrantes del Tribunal de acuerdo con sus leyes orgánicas.

Se pretende además, con la presente reforma, establecer una serie de incompatibilidades para evitar que los nombramientos recaigan en sujetos que actualmente cuentan con poder político; así, no podrán acceder al cargo de Ministros quienes sean representantes populares, dirigentes partidarios, Ministros de la Suprema Corte de Justicia en ejercicio, altos funcionarios de la federación, de los estados y del Ejército. Se prohíbe también que aun cuando dejen el cargo, tales funcionarios puedan ingresar a otros de manera inmediata, ya que ello puede viciar el desempeño de su función. Al no permitirles una ocupación posterior a su ejercicio, el Estado se encargará de otorgarles un haber por retiro.

Por otra parte, se deja en libertad a los Ministros,como actualmente sucede en la Suprema Corte, para que entre ellos elijan a su Presidente y que éste sólo se pueda reelegir una vez.

Otra previsión importante es que los Ministros no podrán tener otras actividades remuneradas, salvo las docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia; para ello se establece que disfrutarán de un salario igual, al que perciben los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, se pretende dotar a este órgano de las competencias que están actualmente previstas en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la Suprema Corte de Justicia de la Nación: me refiero a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Las primeras, como se sabe, se consideran instrumentos procesales constitucionales mediante los cuales se trata de resolver conflictos entre órganos constitucionales o distintos niveles de gobierno. Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad, es el medio por el cual cierto grupo de órganos de Estado demandan la declaración de inconstitucionalidad de una ley o de un decreto que estimen contrario al marco constitucional.

Para dar curso a la reforma propuesta, se requiere derogar algunas disposiciones relativas al tema previstas en los artículos 103, 104 y 106 y, desde luego, la reformulación integral del artículo 105, en la que destaca la inclusión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como titular de la acción de

inconstitucionalidad para impugnar leyes federales o locales que estime violatorias de las garantías individuales.

Por lo anterior expuesto y fundado, someto a la consideración de la asamblea la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifican los artículos 103, 104 y 105 y se crea el Capítulo Décimo denominado "Del Tribunal Constitucional", en los términos siguientes:

Artículo Primero.- Se reforma el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Artículo Segundo.- Se deroga la fracción IV del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- a III.- ...

IV.- Se deroga;

V.- y VI.- ...

Artículo Tercero.- Se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia 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 dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Artículo Cuarto.- Se adiciona un Título Décimo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Título Décimo
Del Tribunal Constitucional

Artículo 137. El Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es el órgano en que se deposita el control de la constitucionalidad de los actos de los

poderes públicos del Estado, de las entidades federativas y de los órganos del Distrito Federal. El Tribunal gozará de autonomía funcional y presupuestaria. Se integra por nueve Ministros, mismos que serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato y durarán en su cargo quince años.

Los Ministros del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, durante el periodo de su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del capítulo IV de esta Constitución.

Artículo 138.- El Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se integra de la siguiente forma:

I. Por tres Ministros designados por el Senado de la República;
II. Por tres Ministros designados por la Cámara de Diputados;

III. Por dos Ministros designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y
IV. Por un Ministro designado por el Presidente de la República.

Cada institución hará las propuestas con base en sus leyes orgánicas.

Artículo 139.- Las designaciones en todo caso recaerán en juristas constitucionalistas de reconocida competencia y prestigio, mismos que deberán cubrir los requisitos previstos para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, salvo el de la antigüedad en el ejercicio de la profesión que será de quince años.

No podrá recaer el nombramiento en quien:

I. Ostente un mandato de representación popular
II. Sea Secretario o Subsecretario de la administración pública local o estatal, a menos que se separe 2 años anteriores a la designación;
II. Desempeñe o haya desempeñado funciones directivas en un partido político en los últimos cinco años o con el empleo al servicio de los mismos;

IV. Sea Ministro en activo de la Suprema Corte de la Nación;
V. Esté en servicio activo en el Ejercito federal;

VI. Tenga mando de fuerza pública; o
VII. Sea Ministro de algún culto religioso.

Una vez que hallan sido designados, los Ministros serán convocados por el Senado de la República quien los tornará la protesta de Ley.

La Presidencia del Tribunal Constitucional será elegida por sus mismos integrantes mediante mayoría calificada, durará tres años y podrá reelegirse por una sola vez.

Los Ministros del Tribunal Constitucional no podrán tener otro cargo, empleo o comisión, con excepción de las actividades que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remuneradas. El cargo de Ministro del Tribunal Constitucional sólo es renunciable por causa grave, calificada por la Cámara de Senadores.

Las personas que hayan sido designadas como Ministros del Tribunal Constitucional no podrán desempeñar durante los cinco años siguientes al término de su ejercicio, los cargos de Secretario o subsecretario o director general u homólogos, en la Administración Pública Federal o en la de algún estado, Procurador General de la República o del Distrito Federal o de algún estado; Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Magistrado de algún Poder Judicial estatal, Senador, Diputado Federal o local, ni Gobernador de algún estado o jefe de Gobierno del Distrito Federal, para ello el Estado garantizará un haber por retiro. La retribución que reciban los Ministros del Tribunal Constitucional será igual a la que perciben los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 140.- El Tribunal Constitucional conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un estado o el Distrito Federal;
b).- La Federación y un municipio;
c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d).- Un estado y otro;
e).- Un estado y el Distrito Federal;
f).- El Distrito Federal y un municipio;
g).- Dos municipios de diversos estados;

h).- Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;,
i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución del Tribunal Constitucional las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos seis votos.

En los demás casos, las resoluciones del Tribunal Constitucional tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea. y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

g) La Comisión Nacional de Derechos Humanos, por conducto de su Presidente en contra de leyes federales o locales que estime violatorias de las garantías individuales.

Las resoluciones del Tribunal Constitucional sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueran aprobadas por una mayoría de cuando menos seis votos.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, por parte del Tribunal Constitucional los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Transitorios

Primero.- Una vez aprobada y declarada la reforma por el Constituyente Permanente, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Segundo.- El Congreso de la Unión deberá crear la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en un término de 120 días naturales a la entrada en vigor de la reforma constitucional. En tanto seguirán vigentes las disposiciones previstas en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Tercero.- El nombramiento de los Ministros del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos deberá hacerse dentro de los 90 días siguientes a la

entrada en vigor de la presente reforma, al efecto deberán hacerse las modificaciones respectivas a las Leyes Orgánicas que correspondan.

Cuarto.- Con el propósito de escalonar y renovar la integración del Tribunal Constitucional, los Ministros se nombrarán por única vez de la siguiente forma; tres por cinco años, que corresponden a los Ministros designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Presidente de la República; tres por diez años, que corresponden a los Ministros designados por la Cámara de Diputados; y tres por quince años, que corresponden a los Ministros designados por el Senado de la República.

Quinto.- Las demandas de controversias y acciones de inconstitucionalidad presentadas antes de la integración del Tribunal Constitucional serán desahogadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dip. Iván García Solís (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1673, miércoles 19 de enero de 2005

DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, III LEGISLATURA, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISOS C) Y E), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y LOS ARTÍCULOS 42, 43 Y 46 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Recinto Legislativo, a 22 de diciembre de 2004.

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera
Presidente de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión
Presente

Por este conducto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, **base primera,** apartado C, fracción V, inciso ñ), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción XXV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 10, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, remito a usted **la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 122,** base primera, **fracción V, incisos c) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 42, 43 y 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

Lo cual hago de su conocimiento para los efectos legales conducentes, anexo al presente sírvase encontrar el original de la iniciativa en comento.

Sin otro particular, reitero a usted mi consideración distinguida.

Atentamente
Dip. Silvia Oliva Fragoso (rúbrica)
Presidenta

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera
Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión
Presente

Los que suscribimos, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, en nuestro carácter de integrantes de la Mesa Directiva de este órgano de gobierno local con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, **base primera,** fracción V, inciso ñ), de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción VIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 10, fracción II, 31, 32 y 36, fracciones II, V y XV, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, nos permitimos someter ala consideración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la siguiente

Iniciativa de reformas al artículo 122, base primera, fracción V, incisos c) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a los artículos 42, 43 y 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Exposición de Motivos

Uno de los principios constitucionales más añejos que existen dentro de la fiscalización mexicana se refiere a "la revisión de la Cuenta Pública del año anterior". Desentrañar el sentido o significado de esta disposición constitucional no resulta una tarea fácil, debido a que nos encontramos ante un principio cuya razón legal de existencia data desde las Constituciones mexicanas decimonónicas y a que no existen criterios jurisprudenciales que se hayan pronunciado al respecto, ni mucho menos teorías doctrinales que, categóricamente, aclaren, expliquen o descifren su sentido.

En tal virtud, se considera necesario para la vida del Distrito Federal que su órgano de fiscalización perteneciente a su cuerpo legislativo esté facultado para realizar con mayor oportunidad las revisiones de los ingresos y los egresos públicos, mediante el ejercicio de facultades fiscalizadoras de carácter *ex ante,* concomitante o *ex post;* es decir, de forma anterior, a un mismo tiempo o posterior a la presentación de la Cuenta Pública que corresponda.

En este orden de ideas, la reforma que se propone del artículo 122 constitucional suplanta el principio de revisión de la Cuenta Pública del año anterior por el de revisión de los ingresos y los egresos públicos, a fin de que la fiscalización pueda practicarse de forma *ex ante,* concomitante o *ex post* a los actos de recaudación y de ejercicio de gasto, en aras de efectuar una revisión más profunda y detallada que permita abatir los términos de prescripción de las responsabilidades de los servidores públicos.

Con dicha sustitución de principios se proveerá de una más amplia esfera competencial al órgano externo de fiscalización, al eliminar la limitante que representa sujetarse a los plazos establecidos para presentar y revisar la Cuenta Pública, situación que permitirá la fiscalización de manera oportuna al poderse realizar en el mismo ejercicio en que se erogue el recurso público o, en su caso, regresar al pasado para revisar un ingreso o gasto específico. Es decir, se clarifica la hipótesis de que la revisión que practica la Contaduría ya no se encuentra limitada exclusivamente a la Cuenta Pública del año anterior, sino que ahora está facultada para revisar operaciones concernientes a Cuentas Públicas ya

presentadas o a operaciones relativas a ejercicios cuya Cuenta Pública está por presentarse.

En virtud de las consideraciones antes expuestas, se somete a la consideración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la siguiente:

Primero. Se reforma el artículo 122, base primera, fracción V, incisos c) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 122.

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

> V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:
>
> a) a b) ...
>
> c) Revisar por conducto de la entidad superior de fiscalización del Distrito Federal los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los órganos de gobierno, entidades públicas, organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos del Gobierno del Distrito Federal, los que se hayan transferido a los particulares, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de gobierno, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.
>
> La entidad superior de fiscalización del Distrito Federal contará con autonomía técnica y de gestión, llevará a cabo sus funciones bajo la dirección de un órgano colegiado, que será la máxima autoridad del ente, y estará integrado por tres auditores superiores de Fiscalización, de los que uno será el Presidente, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en los que sean aplicables.
>
> d) ...
>
> e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la entidad superior de fiscalización del Distrito Federal y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
>
> ..."

Segundo. Se reforman los artículos 42, 43 y 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

"Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultad para:

I. a VIII. ...

IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la entidad superior de fiscalización del Distrito Federal y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

X. a XIX. ...

XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la entidad superior de fiscalización del Distrito Federal.

XXI. a XXX. ...

Artículo 43. Para la revisión del ingreso y egreso del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa dispondrá de una entidad superior de fiscalización, que tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

Esta entidad superior de fiscalización del Distrito Federal tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los órganos de gobierno, entidades públicas, organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos del Gobierno del Distrito Federal y los que se hayan transferido a particulares, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de gobierno, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley;

II. Entregar el informe de resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública a la Asamblea Legislativa en la fecha que determine la ley;

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, documentos o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos;

IV. Determinar los daños y perjuicios que afectan la hacienda pública del Distrito Federal o el patrimonio de los entes públicos fiscalizados y fincar directamente a los responsables de las indemnizaciones y sanciones correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;

V. Promover las acciones de responsabilidad previstas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contra los servidores públicos del Distrito Federal ahí señalados, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que la ley señale; y

VI. Las demás que determine la ley de la materia.

Los órganos de gobierno del Distrito Federal y demás sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad superior de fiscalización del Distrito Federal para el ejercicio de sus funciones.

El Gobierno del Distrito Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

La fiscalización de la Cuenta Pública tendrá por objeto, de forma enunciativa mas no limitativa, conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la entidad superior de fiscalización del Distrito Federal aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio."

Artículo 46. ...

I. a III. ...

IV. A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de leyes respecto de las materias competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

a)

1. a 2. ...

3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de la entidad superior de fiscalización del Distrito Federal;

4. a 5. ...

b) ...

c) ..."

Transitorios

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

Segundo. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberá promulgar la Ley Orgánica que regule las facultades y la operación de la entidad superior de fiscalización del Distrito Federal, a más tardar tres meses después de la publicación del presente decreto.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a 22 de diciembre de 2004.

Por la Mesa Directiva

Dip. Silvia Oliva Fragoso (rúbrica)
Presidenta

Dip. Miguel Ángel Solares Chávez (rúbrica)
Secretario

Dip. Christian Martín Lujano Nicolás (rúbrica)
Secretario

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1673, miércoles 19 de enero de 2005

QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOEL PADILLA PEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

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 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, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la presente **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo somete a la consideración de esta asamblea, para su turno a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El propósito de estas reformas es el de establecer en nuestra Norma Fundamental que los integrantes de uno de los tres poderes públicos, el Judicial, accedan al cargo a través de un proceso electoral en el que la población mexicana ejerciendo su voto libre, directo y secreto, los elija para ocupar dicho cargo público.

Desde 1824, en el acta constitutiva de la Federación Mexicana se estableció en su artículo 9° que "El Poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo".

A su vez, en el artículo 18 de dicha acta constitutiva se dispone que: "... se deposita el ejercicio del Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecerán en cada Estado;...".

En la Constitución Federal de octubre de 1824 se dispone en el Artículo 6 que "Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo,

Ejecutivo y Judicial". Y en el título quinto del Poder Judicial de la Federación en su sección primera, se establece en el artículo 123 que "El Poder Judicial de la Federación residirá en un Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito".

La Corte Suprema de Justicia, conforme a la Constitución de 1824 se integraba por once ministros distribuidos en tres salas. El procedimiento de elección se establecía de los artículos 127 a 133, siendo un procedimiento de elección indirecta en donde la elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia se hacía en un mismo día por las Legislaturas de los estados a mayoría absoluta de votos, según se establecía en el artículo 127.

En este procedimiento la Cámara de Diputados, nombraba una Comisión de un Diputado por cada estado, los que tenían la misión de verificar la decisión de las Legislaturas de los estados y el individuo o individuos que reuniesen más de la mitad de los votos computados por el número total de las Legislaturas se tendrían por nombrados, sin más que declararlo así la Cámara de Diputados.

Como podemos advertir en nuestra Constitución Federal de 1824 se establece un procedimiento indirecto de designación de los Ministros de la Corte, en donde las Legislaturas de los estados votan y la Cámara de Diputados únicamente validaba la decisión de las Legislaturas.

A su vez, la Constitución del 5 de febrero de 1857 estableció en su artículo 50 que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo".

De igual forma el artículo 90 indicaba que: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en un Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito".

La Corte Suprema de Justicia se integraba por once Ministros propietarios, cuatro Supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General.

El artículo 92 señalaba que: "Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la Ley Electoral".

Asimismo, el artículo 49 establece que: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en un sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de

facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Y en el artículo 96 se estableció el procedimiento de designación de los Ministros de la Suprema Corte, el Presidente de la República proponía al Senado de la República y éste aprobaba.

Es de destacarse en el artículo 94 de la Constitución de 1917, a diferencia de la de 1824 y de 1857, se amplía el número de Ministros a 21, contando, además con 5 Ministros supernumerarios.

El artículo 94 de nuestra Norma Fundamental, en cuanto al número de sus integrantes ha tenido deferentes modificaciones, por reforma realizada por el Constituyente Permanente y Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se disminuye el número de Ministros a 16, en 1934 vuelve a contar con los 21 Ministros.

Por decreto del 19 de febrero de 1951 se instituye un Sala supernumeraria integrada por cinco Ministros, los que no forman parte del Pleno. El 25 de octubre de 1967 se establece que los Ministros supernumerarios podrán suplir en el Pleno a los numerarios. El 10 de agosto de 1987 se establece que la Corte se compone de 21 Ministros numerarios y que se podrán nombrar hasta cinco Ministros supernumerarios.

Y, por último, en virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación se establece la actual conformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con once Ministros.

Compañeras y Compañeros Legisladores:

Para fundamentar la presente iniciativa nos hemos remitido a las tres Constituciones federalistas que hemos tenido en nuestra historia, la de octubre de 1824, la de febrero de 1857 y la de febrero de 1917.

En todas ellas se establece que el poder público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos son los tres Poderes Públicos por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.

Por tanto, si los titulares de los Poderes Públicos Legislativo y Ejecutivo son electos por la población de manera directa, no encontramos razón alguna para que los integrantes de la suprema Corte de Justicia de la Nación no puedan, también, ser electos por el mismo pueblo.

Recordemos que, atentos a las disposiciones de la Constitución de 1857, no obstante que este era un procedimiento de elección indirecta, formaron parte de la Suprema Corte de Justicia insignes mexicanos como Don Benito Juárez García, quien fue Presidente de Suprema Corte de Justicia y que ante la ausencia de Ignacio Comonfort de la Presidencia de la República pasara a ocupar dicho cargo, otros destacados mexicanos que fueron integrantes de esa Corte lo fueron Santos Degollado, Miguel Lerdo de Tejada, Ezequiel Montes y José María Iglesias, entre otros.

En el proyecto de Constitución que Venustiano Carranza envía al Congreso Constituyente de 1916-1917, propuso que el número de Ministros de la Corte fuera de nueve, según se establecía en el artículo 94 del proyecto y en el artículo 96 se establecía que "Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán nombrados por las Cámaras de Diputados y Senadores reunidas, celebrando sesiones del Congreso de la Unión y en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurran a aquellas las dos terceras partes, cuando menos, del número total de Diputados y Senadores. La elección será en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos".

Hemos señalado en párrafos anteriores que, finalmente, se estableció en el texto aprobado en el Congreso Constituyente, en el artículo 94 que el número de Ministros lo sería de 21, contado con cinco Ministros supernumerarios, y que el nombramiento sería hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores.

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo considera que al inicio del siglo XXI y a poco más de 180 años de haber tenido nuestra primera Constitución como nación independiente, y máxime que la sociedad mexicana está en un proceso continuo de fortalecer el sistema democrático, es necesario abrir estos ámbitos de participación a la elección de los integrantes de los tres Poderes Públicos.

Por ello, proponemos la reforma al artículo 96 en donde se establezca que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el pueblo en términos de lo que se señale en la Ley Electoral, esto es, nos referimos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual tendrá que ser adicionado para establecer esta modalidad de elección.

Simultáneo a ese artículo proponemos eliminar del artículo 76 fracción II la posibilidad del Senado de la República de ratificar el nombramiento de Ministros. También proponemos que se elimine del artículo 78 fracción VII, la ratificación que la Comisión Permanente hace de Ministros. Es necesario, asimismo, derogar del artículo 89 la fracción XVIII que permite al titular del Ejecutivo proponer al Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Del artículo 94 se reforma el párrafos 10 y se deroga el párrafo 11, en el párrafo 10 que se reforma se establece que el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será de seis años; se deroga el último párrafo del artículo 95, y del artículo 97 se reforma el quinto párrafo para establecer que el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia será de dos años sin posibilidad de reelección.

Compañeras y Compañeros Diputados:

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55 fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones 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; se deroga la fracción XVIII del artículo 89; se reforma el décimo párrafo y se deroga el párrafo undécimo del artículo 94; se deroga el último párrafo del artículo 95; se reforma el artículo 96; se reforma el quinto párrafo del artículo 97 y se reforma el artículo 98, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. **a X.** ...

Artículo 78. ...

...

I. **a VI.** ...

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de 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 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. a XVII. ...

XVIII. Derogada

XIX. a XX. ...

Artículo 94. .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo seis años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

Derogado

Artículo 95. Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita:

I. a VI ...

Derogado

Artículo 96. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán electos mediante el voto universal, directo libre y secreto de los ciudadanos, en los términos que se disponga en la Ley Electoral.

Por cada Ministro propietario, se elegirá un suplente, el que sólo podrá ocupar el cargo ante la ausencia temporal o definitiva del Ministro propietario.

Artículo 97. ...

...

...

...

Cada dos años, el pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

Artículo 98. Cuando hubiere la ausencia definitiva de un Ministro propietario y el suplente no acudiera a tomar posesión del cargo, el mismo se considerará vacante y se deberá convocar a elección extraordinaria para cubrir la vacante.

Transitorios

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

Segundo. Los actuales Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cesarán en su función al tomar posesión los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, electos en virtud de las disposiciones del presente decreto, mismos que estarán en funciones a partir del 4 de octubre del año 2006 al 3 de octubre del año 2012.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los diecinueve días del mes de enero del año dos mil cinco.

Dip. Joel Padilla Peña (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1678, miércoles 26 de enero de 2005

QUE REFORMA EL ARTICULO 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

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 por 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, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo presenta, ante esta H. Comisión Permanente, para que sea remitida a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa de reformas al Artículo 94 en su párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El propósito de esta propuesta es el de acotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el contenido de los acuerdos generales que tiene la facultad de expedir. El Artículo 94 en el párrafo séptimo en vigor, y desde la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, tiene la facultad de emitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Suprema Corte de Justicia.

Como sabemos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de asuntos que le competen exclusivamente al pleno de dicho tribunal, y otros que son competencia, en su conocimiento y resolución de las dos Salas que la integran.

La ley que establece con precisión qué le toca conocer, sea al pleno o a las Salas, es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cuyo artículo 10 se establece que asuntos conoce la Corte en pleno, y en el artículo 21 de la propia Ley Orgánica se establecen los asuntos que le corresponde conocer a las Salas.

Establecidas en la ley las competencias jurisdiccionales, tanto del pleno como de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el actual párrafo séptimo

del Artículo 94 faculta al pleno de la Corte para expedir acuerdos generales, con el único "Fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte". Evidentemente el pleno de la Corte no debe emitir acuerdos generales que vayan en contra de la facultad de distribución de asuntos entre las Salas que la Constitución le otorga.

Sin embargo, existen casos en los que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se extralimita en la facultad de emisión de acuerdos generales, tal es el caso del Acuerdo General No. 12/2004 del 29 de noviembre de 2004, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 7 de diciembre de 2004, por el que se otorga facultades a las Comisiones de Receso para proveer los trámites urgentes de asuntos jurisdiccionales.

Independientemente de la pésima redacción que el citado Acuerdo General 12/2004, tiene, y no obstante su falta de fundamentación expresa en leyes vigentes, el citado Acuerdo atenta contra el párrafo séptimo del Artículo 94 constitucional, ya que se refiere no sólo a la distribución de asuntos entre las Salas de los asuntos que compete conocer al pleno, sino que otorgó a los Ministros integrantes de la Comisión de Receso facultades para proveer los trámites urgentes de asuntos jurisdiccionales.

Los distintos códigos de procedimientos federales, sea el civil, el penal y otras leyes establecen etapas procedimentales, y en términos de lo que se dispone en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece cual es el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver dichos asuntos.

Por ejemplo: el ya citado artículo 11 de la Ley Orgánica señala cuales son los asuntos que en exclusiva corresponde conocer al Pleno de la Corte. Y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional señala en el artículo tercero que "los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

> I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;
> II. Se contarán sólo los días hábiles; y
> III. No correrán durante los períodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Es necesario destacar que el artículo primero de esta ley señala con claridad que, "a falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles".

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional contiene disposiciones expresas, particularmente en lo que a plazos se refiere, por lo que en términos de lo que se dispone en el Artículo Primero de la misma Ley no

hay porque atenerse a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sin embargo, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, arrogándose facultades legislativas que únicamente corresponde al Congreso de la Unión, en el referido acuerdo 12/2004 ejerció una facultad legislativa, para la cual no tiene facultad constitucional alguna.

En el citado acuerdo amplió lo dispuesto por el párrafo séptimo del Artículo 94 Constitucional y emitió un acuerdo general, no de distribución de asuntos entre las Salas de la Corte, sino un Acuerdo que le da a la Comisión de Receso, esto es, a dos Ministros, facultades jurisdiccionales que son competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que además sustituyen al propio Presidente de la Corte y al Ministro Instructor en dictar dichos trámites.

No soslayamos el hecho de que la premisa del "Estado de Derecho" supone el que los órganos del Poder Público únicamente pueden hacer aquello para lo cual la Constitución y las leyes les otorgan competencia expresa.

Y que en el ámbito de lo que se señala en la división de poderes prevista en nuestra Constitución, el Poder Legislativo tiene la facultad para emitir disposiciones de carácter general, sean éstas leyes o decretos. El Poder Ejecutivo tiene la obligación de aplicar en el ámbito administrativo dichas leyes. Y el Poder Judicial de la Federación tiene la facultad de dirimir los conflictos que se susciten por la aplicación de dichas normas.

Pero en ningún caso tiene la facultad para legislar, sustituyendo el mandato del Poder Legislativo contenido en las leyes.

Este hecho es grave, atenta contra el Estado de derecho y vulnera el principio de seguridad jurídica que la sociedad debe tener.

Compañeras y Compañeros Legisladores:

La iniciativa que sometemos a su consideración tiene el propósito de aclarar lo que el párrafo séptimo del Artículo 94 Constitucional dispone, esto es, que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo puede emitir acuerdos generales que establezcan una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte y que dichos Acuerdos serán sólo de naturaleza administrativa y nunca jurisdiccional.

Compañeras y Compañeros Legisladores:

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 reforma el séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se reforma el séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 94. ...

...

...

...

...

...

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, **en ningún caso dichos acuerdos deberán contener aspectos de orden jurisdiccional, ni procedimental,** así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. **Los acuerdos generales que expida el pleno de la Suprema Corte de Justicia serán, únicamente, de naturaleza administrativa.** Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

...

...

...

...

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 los veintiséis días del mes de enero del año dos mil cinco.

Dip. Joel Padilla Peña (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1678, miércoles 26 de enero de 2005

QUE ADICIONA EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE SEÑALAR CON EXACTITUD LA CARENCIA DE FACULTADES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA OBRAR DE PROPIA AUTORIDAD EN EL CASO DE DELITOS RELACIONADOS CON LAS PROPIEDADES, POSESIONES O DERECHO DE LAS PERSONAS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO LUIS MALDONADO VENEGAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

El suscrito, Luis Maldonado Venegas, diputado federal de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del grupo parlamentario del Partido Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente decreto que adiciona el tercer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a señalar con exactitud y precisión la carencia de facultades para que el ministerio público y las autoridades administrativas obren de propia autoridad en el caso de delitos relacionados con las propiedades, posesiones o derechos de las personas, a cargo del diputado Luis Maldonado Venegas, del grupo parlamentario del Partido Convergencia.

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 14, segundo párrafo, establece que "Nadie podrá ser privado de la vida, 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".

Sin embargo, esta garantía individual, que los gobernantes al tomar posesión protestan guardar y respetar, no se cumple a plenitud en la actualidad, sino que se llega a violar en perjuicio de los gobernados por parte de algunas autoridades administrativas y el propio ministerio público.

Tal es el caso concreto del gobierno de Morelos, entidad federativa de la cual el grupo parlamentario de Convergencia ha recibido evidencias de diversos ciudadanos, de que el ministerio público se ha extralimitado en sus funciones por

órdenes del gobernador Sergio Estrada Cajigal Ramírez y de quienes han ocupado la Procuraduría de Justicia, pues sin tener facultades para ello, han ordenado la restitución de bienes inmuebles sin que exista un proceso instaurado por un juez y a pesar de que los afectados, inclusive, cuenten con una determinación emitida por la propia Procuraduría Morelense de que la posesión de sus inmuebles es legítima. Este tipo de arbitrariedades perpetrada por autoridades administrativas, como lo es el gobernador de un Estado y el ministerio público, se generan cuando existe un interés específico y personal en determinados asuntos, y el influyentismo, que sigue agraviando al pueblo de México, aflora, y las autoridades administrativas y el ministerio público, intervienen influenciados por una recomendación a pesar de no tener facultades legales para ello como a continuación lo acreditaré.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en el caso de delitos continuos, como lo es el de despojo, la única autoridad competente para determinar si alguien ha cometido el delito, lo es el juez competente, previo proceso que debe instruirse por éste, no por el ministerio público, y solo en este supuesto es que el juez puede proceder en consecuencia, de acuerdo con sus facultades; pero el Ministerio Público carece de atribuciones para obrar de propia autoridad, con solo la denuncia de la comisión de un delito de despojo, pues su existencia, de ser cierta, ya se ha consumado.

Asimismo, se fundamenta la iniciativa, que hoy someto a la alta consideración de Ustedes, en otro argumento de la Corte, relacionado con el delito de despojo y que señala que aun en el caso de no justificarse la posesión y de que se tratara de un despojo de cosa inmueble, no son las autoridades administrativas las capacitadas para ordenar la desocupación del mismo, ya que no son autoridades judiciales ni existe ninguna Ley que fundamente y motive un procedimiento administrativo, para dictar la orden de desocupación de un inmueble por parte de ellas.

Estos elementos jurídicos que se señalan, deberían ser suficientes para que, la Procuraduría General de Justicia del estado de Morelos y todas las Procuradurías del país, incluyendo a la General de la República, se abstuvieran de emitir "Acuerdos", para restituir bienes inmuebles, pues dichos "Acuerdos" que suscriben los ministerios públicos no tienen sustento jurídico, además de que no se les da vista a los indiciados, por lo que se les deja en total indefensión, como son los asuntos documentados por la Fracción Parlamentaria de Convergencia.

Las arbitrariedades de la Procuraduría Morelense y del Ministerio Público, llegan al extremo de implementar lanzamientos de los ciudadanos de sus domicilios particulares y de no entregarles sus bienes muebles y enceres personales, transgrediendo el estado de derecho.

Este tipo de conductas no pueden seguir siendo toleradas por mi partido, por tanto, proponemos, desde ésta, la máxima tribuna de la nación, cambios que

reclama la sociedad mexicana a la Carta Magna, que contribuyan a proteger a los ciudadanos.

Gobernantes como Sergio Estrada Cajigal, olvidaron que al ejercer los cargos públicos se deben respetar todas y cada una de las garantías individuales que consagra la Ley Cimera del país, como lo es la de seguridad jurídica, contenida en el artículo 14 Constitucional y a la que hice referencia al inicio de mi exposición, pues del precepto Constitucional en cita, se desprende el deber que tiene toda autoridad de observar y cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, como requisito de validez para privar a los gobernados de los bienes jurídicos tutelados por las normas y no a través del uso primitivo de actos de violencia.

Dichas normas adjetivas, son en las que deben basarse las autoridades para dar cauce a la resolución de todo conflicto o situación jurídica que se presente, y deben respetarse cada una de las normas aplicables que rigen los respectivos procedimientos, para emitir la decisión que corresponda, ajustándose, además, a los extremos de la norma sustantiva que regula la materia en cada caso concreto.

Los legisladores no podemos tolerar que en pleno siglo XXI, la autoridad pública perturbe a los ciudadanos en sus posesiones, haciendo caso omiso de las normas jurídicas que la tutelan.

Por ello, el de la voz, considera indispensable hacer más preciso y exacto el texto Constitucional que se propone adicionar, a fin de combatir la enorme corrupción que existe en el ministerio público y evitar el abuso de autoridad de los malos gobernantes.

Por lo anteriormente expuesto, Compañeras y Compañeros Legisladores someto a consideración de este pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 21 Constitucional para quedar como sigue:

Artículo Único

Artículo 21 cuarto párrafo.

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. **El ministerio público y las autoridades administrativas carecen de facultades para obrar de propia autoridad en el caso de delitos relacionados con las propiedades, posesiones o derechos de las personas.**

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Sede de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, el 26 de enero de 2005.

Dip. Luis Maldonado Venegas (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1684-I, jueves 3 de febrero de 2005.

QUE REFORMA LA FRACCION II DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HORACIO DUARTE OLIVARES, 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, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del articulo 38, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los valores que fundamentan la dignidad de la persona humana, y que en su conjunto son presentados por los derechos humanos, se pueden encontrar prácticamente en cualquier cultura o forma de pensamiento.

El concepto de derechos humanos ha tenido diferentes acepciones a lo largo de la historia y según la doctrina sus orígenes se remontan al pensamiento del mundo clásico, o a la formación cristiana de la dignidad moral del hombre en cuanto a persona.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que los derechos humanos, son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada, estos derechos, establecidos en la Constitución, en las resoluciones de los Organismos Internacionales y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

Para Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos lo seres humanos dotados del status de persona, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica; con base en tal concepto el titular del

derecho tiene la facultad de exigir su respeto y observancia, pudiendo acudir para ello al órgano jurisdiccional competente para en su caso reclamar, a través de los recursos que establece el respectivo orden jurídico, la protección de tales derechos y la reparación del menoscabo sufrido.

Sin embargo, debe precisarse que los derechos fundamentales no sólo garantizan derechos subjetivos de las personas, sino también principios objetivos básicos del orden constitucional que influyen de manera decisiva sobre el ordenamiento jurídico en su conjunto, legitimando y limitando el poder estatal, creando así un marco de convivencia humana propicio para el desarrollo libre de la persona. Así, los derechos fundamentales como principios objetivos limitan las facultades de los órganos del Estado.

Los derechos fundamentales o humanos se basan en los principios de igualdad, libertad y solidaridad surgidos de la revolución francesa, y recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Si bien es cierto, que todo derecho humano debe interpretarse considerando estos los principios antes mencionados, por motivos históricos, cada uno de ellos dio origen a un conjunto distinto de derechos. Consecuentemente, fueron denominados como derechos civiles y políticos aquellos regidos por el principio de la libertad, llamados derechos de primera generación, que comenzaron a ser exigidos en el siglo XVI que incluyen el derecho a la vida y la integridad física, libertad de expresión y pensamiento, a participar en el gobierno del propio país, a no ser detenido sin un motivo legal, a ser juzgado con garantías de imparcialidad entre otros.

Ahora bien, el concepto de derechos conlleva la posibilidad de reclamar su ejercicio frente al Estado que se obliga a respetar y a garantizarlos a todos los individuos, esto permite concluir que la protección de los derechos fundamentales es un deber del Estado y los individuos deben disponer de mecanismos legales para garantizarlos.

En esta vertiente, los derechos políticos son entendidos como aquellos que conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social, facultan a los individuos en su calidad de ciudadanos a participar en la conducción de los asuntos públicos de un Estado, estos derechos requieren de la misma protección que los demás derechos fundamentales. En virtud de ello nuestra ley fundamental en su artículo 38, fracción II, transgrede el derecho político de que todo ciudadano podrá tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su País que se consagra en el artículo 23 del Pacto de San José.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos también conocida como el Pacto de San José, adoptada por nuestro país el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por el senado el 18 de diciembre de 1980, entró el vigor el 24 de marzo de 1981, establece en su artículo 1º que los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona entendiendo la palabra persona para los efectos de ésta convención a todo ser humano, que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El propio artículo 2º de la citada Convención menciona el deber de adoptar disposiciones de derecho interno necesario estableciendo que, si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1º no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En cuanto a los derechos políticos o de primera generación, el artículo 23 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben tener el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

Asimismo y en materia de observancia, aplicación e interpretación de los tratados, la Convención de Viena sobre el derecho a los tratados, del 23 de mayo de 1969 y ratificada por nuestro país, en su numeral 26 previene el principio de *pacta sunt servanda,* el cual establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

A mayor abundamiento, y de conformidad con el artículo 133 constitucional, los instrumentos internacionales forman parte de nuestro derecho interno y son ley suprema de toda la unión, como se observa de lo dispuesto por dichos artículos se protege ampliamente el derecho de todos los individuos de concurrir a la vida política del Estado mexicano, concretamente a través de la participación en las

formas democráticas que permiten la toma de decisiones, pudiendo por tanto votar y ser votados.

El Estado mexicano al ratificar estos tratados internacionales se comprometió a adecuar su legislación interna a las normas sustantivas de los tratados que suscribe, de tal modo que el concepto de derechos implica su supremacía frente a otros valores y fines del Estado y de la sociedad, lo cual implica que son inviolables y que su suspensión o limitación solamente puede ocurrir en casos específicos y limitados.

La pertinencia de esta reforma, se debe a que la Constitución si bien no reconoce en forma explícita el principio de presunción de inocencia, tal reconocimiento existe en la tesis de jurisprudencia número P. XXXV/2002, de agosto del año 2002, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro *"Presunción de inocencia. El Principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución Federal"*; y por su parte, el artículo 38 de la Carta Magna, establece las causas de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, que conforme a su fracción II, la sujeción a un proceso penal por delito que merezca pena corporal, es causa de suspensión de los derechos políticos del ciudadano, contados a partir de la fecha del que se dicte el auto de formal prisión.

De esta forma, la interpretación de la fracción II, de la norma referida, es que la suspensión tiene efectos únicamente durante el proceso penal, y hasta que se pronuncie una sentencia absolutoria en el proceso respectivo, lo cual implica que el imputado estará sujeto a una condena social sin haber sido condenado jurídicamente; por lo tanto, la persona pese a mantener el status jurídico de inocente sufrirá de la suspensión de sus derechos políticos, lo que implica la aplicación indebida del derecho fundamental de presunción de inocencia y en consecuencia se presenta la violación del derecho humano, es decir, como derecho político a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del País como ya lo cite anteriormente.

El principio de inocencia, es un derecho fundamental para la adecuada práctica del derecho penal y su ejecución; como una figura procesal, y aun más importante, en el ámbito constitucional, configura la libertad del sujeto que le permite ser libre en cuanto por actitudes comprobadas no merezca perder su libertad, como ocurre cuando una persona recibe algún tipo de sanción penal a consecuencia de una conducta adecuada a la tipificación penal, además de haber sido comprobada según el procedimiento vigente para el juicio. Este derecho fundamental tiene por objeto el mantenimiento y la protección de la situación jurídica de inocencia del imputado y del procesado mientras no se produzca prueba concreta capaz de generar la certeza necesaria para establecer la autoría y la culpabilidad propias de una declaración judicial de condena firme.

En suma, nuestro constituyente al consagrar como deber del legislador *"establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos"* incorporó a nuestro medio un cúmulo de principios, entre los que naturalmente se haya la presunción o estado de inocencia. Nuestro proceso penal debe por lo mismo estructurarse sobre la base de este principio y en consecuencia la fracción II, del artículo 38, Constitucional debe ser reformada para dar congruencia al espíritu democrático y liberal plasmado en nuestra Ley Suprema por el Poder Constituyente.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se 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 y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. .....

II. **Por pena de prisión impuesta en sentencia ejecutoriada, desde el momento en que inicie su ejecución.**

III. a VI. .....

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 los tres días del mes de febrero del año dos mil cinco.

Dip. Horacio Duarte Olivares (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1684-I, jueves 3 de febrero de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 3° Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y 3, 4, 8, 9, 12, 13, 37, 48, 51, 53, 54, 55, 65, 66 Y 77 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN MANUEL VEGA RAYET, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Juan Manuel Vega Rayet, diputado federal de la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se permite someter a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 3, 4, 8, 9, 12, 13, 37, 48, 51, 53, 54, 55, 65, 66 y 77 de la Ley General de Salud.

Exposición de Motivos

En la presente Iniciativa partimos de considerar al proceso educativo como un elemento clave en el desarrollo de las sociedades, que promueve la eliminación de las condiciones de pobreza, insalubridad y analfabetismo, y el logro de la dignidad del hombre.

El artículo 3º constitucional, establece la educación para el desarrollo del país y de las personas. En su segundo párrafo señala que "La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, amor a la Patria y conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia".

El derecho que tienen los ciudadanos mexicanos a la educación y las condiciones en que se debe prestar este servicio se encuentran establecidos en los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su reglamentación en la Ley General de Educación. Este marco legal regula y controla la educación que imparte el Estado, los organismos descentralizados y los particulares con autorización expresa o reconocimiento de validez oficial de los estudios que imparten.

También señala las facultades y derechos que tienen las universidades e instituciones que imparten la educación superior con autonomía para organizarse y gobernarse a sí mismas en sus actividades académicas -docencia, investigación

y difusión de la cultura- y en sus aspectos administrativos, de acuerdo con los principios y postulados establecidos en el artículo tercero de la Constitución.

El marco normativo además señala que "la educación que imparta el Estado deberá ser laica, gratuita, democrática y deberá contribuir al desarrollo integral de los individuos, favorecer el desarrollo de sus facultades y fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía".

La educación es factor fundamental del desarrollo humano. A través de ella, las personas tienen mayores oportunidades de acceso a la salud y al empleo. Contribuye a promover la socialización de los educandos por medio de la transmisión de valores relacionados con la ciudadanía, la democracia, la solidaridad y la tolerancia. Constituye un elemento para facilitar la participación activa de todos los ciudadanos en la sociedad y para la integración de las personas excluidas de los beneficios del desarrollo.

El sistema educativo nacional se caracteriza por tres directrices: su actualización, que permite a maestros y alumnos valerse de las técnicas e instrumentos más avanzados en la enseñanza-aprendizaje; su apertura, capacidad de llegar a todos los grupos sociales y de popularizar los bienes educativos, y su flexibilidad, que facilita la movilidad vertical y horizontal de los educandos dentro de los diversos niveles y modalidades del sistema. La reforma es integral porque articula orgánicamente los diversos componentes del sistema, y establece nuevos procedimientos de democratización al igualar la educación extraescolar con la escolar, fortalecer los mecanismos de actualización del maestro, ampliar la difusión de la cultura, e implica la revisión y actualización permanente de la legislación educativa.

La educación básica comprende la educación preescolar, la primaria y la secundaria. La educación preescolar atiende a niños de tres, cuatro y cinco años de edad. Se imparte generalmente en tres grados. Este nivel educativo es obligatorio.

La educación primaria es obligatoria y se imparte a niños de seis a 14 años de edad en seis grados. La primaria se ofrece en diversas modalidades: general, bilingüe-bicultural, cursos comunitarios y educación para adultos.

En cualquiera de sus modalidades, la educación primaria es previa e indispensable para cursar la educación secundaria. La educación secundaria es obligatoria desde 1993 y se imparte en los siguientes servicios: general, técnica, telesecundaria, para trabajadores, y para adultos; se proporciona en tres años a la población de 12 a 16 años de edad que haya concluido la educación primaria.

Las personas mayores de 16 años pueden estudiar en la secundaria para trabajadores o en la modalidad para adultos. Este nivel es propedéutico, es decir, necesario para iniciar estudios medios profesionales o medios superiores.

El sistema de educación media superior está conformado por tres modalidades: el bachillerato general, el bachillerato tecnológico y la educación profesional técnica. Para ingresar a la educación media superior es indispensable contar con el certificado de secundaria; además, la mayoría de las escuelas -privadas y públicas- exige la presentación de un examen de admisión.

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

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

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

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

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

Por tal motivo, se somete a consideración del Pleno de este H. Congreso, la siguiente propuesta de

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 3, 4, 8, 9, 12, 13, 37, 48, 51, 53, 54, 55, 65, 66 y 77 de la Ley General de Educación.

Artículo Primero: Se reforma y adiciona el artículo 3 y 31 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, secundaria y educación media superior. La educación preescolar, primaria, secundaria y educación media superior conforman la educación básica obligatoria.

...

I.- ...

II.- ...

Además:

a) ...

b) ...

c) ...

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinara los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y media superior para toda la Republica...

IV.- ...

V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyara la investigación científica y tecnológica, y alentara el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

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

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir con los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) ...

VII.- ...

VIII.- ...

Artículo 31.- "Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II.- ...

III.- ...

IV.- ...

Artículo Segundo: Se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Artículo 3º

El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y media superior.

Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente ley.

Artículo 4º

Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria, la secundaria y la media superior.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria, secundaria y media superior.

Artículo 8º

El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación primaria, la secundaria, la media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan, se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además

...

...

...

Artículo 9º

Además de impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior, el Estado promoverá y atenderá -directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio- todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

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 media superior, 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;
>
> II.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
>
> III.- ...
>
> IV.- ...
>
> V.- ...

VI.- ...

VII.- ...

VIII.- ...

IX.- ...

X.- ...

XI.- ...

XII.- ...

XIII.- ...

Artículo 13

Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I.- ...

II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica:

III.- ...

IV.- ...

V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y

VII.- ...

Artículo 37

La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria, el de secundaria y el medio superior. La educación preescolar no constituye requisito previo a la primaria

...

...

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 media superior, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

...

...

...

...

Artículo 51

La autoridad educativa federal determinará el calendario escolar aplicable en toda la República, para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, necesarios para cubrir los planes y programas aplicables. El calendario deberá contener doscientos días de clase para los educandos.

...

Artículo 53

El calendario que la Secretaría determine para cada ciclo lectivo de educación primaria, de secundaria, de media superior, de normal y demás para la formación de maestros de educación básica, se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

...

Artículo 54

Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

Por lo que concierne a la educación primaria, la secundaria, la media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado. Tratándose de estudios distintos de los antes mencionados, podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

...

...

Artículo 55

Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten

I.- ...

II.- ...

III.- Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la primaria, la secundaria, la media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Artículo 65

Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I.- Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior

...

...

...

...

Artículo 66

Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

> I.- Hacer que sus hijos o pupilos menores de edad, reciban la educación primaria, la secundaria y la media superior;
>
> ...
>
> ...

Artículo 77

Además de las previstas en el Artículo 75, también son infracciones a esta Ley

> ...
>
> ...
>
> III.- Impartir la educación primaria, la secundaria, la media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente.

Transitorios

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

Segundo.- Las autoridades educativas del país deberán, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta que resulten pertinentes, para inicial un proceso tendiente a la unificación estructural, curricular y laboral de los cuatro niveles constitucionales obligatorios, en un solo nivel de educación básica integrada.

Tercero.- Las autoridades educativas del país deberán, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas de media superior, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los planes y programas de estudio de la educación media superior obligatoria para todo el país.

Palacio Legislativo, a 3 de febrero de 2005.

Dip. Juan Manuel Vega Rayet (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1684-I, jueves 3 de febrero de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL FLORES MENDOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Licenciado Rafael Flores Mendoza, diputado federal a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que le 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, atentamente somete a la consideración de esta soberanía popular iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. A diferencia de lo que sucede en las elecciones para elegir a los representantes del poder legislativo, donde existe la figura de la representación proporcional para dar representatividad a todos aquellos electores que sufragaron por una opción distinta a la vencedora y vean reflejado su sufragio en las cámaras de Diputados o de Senadores con voz y voto; en las elecciones para renovar el ejecutivo, los electores que votaron por la segunda fuerza, ven perdido su voto ya que éste no servirá de nada y simple y sencillamente quedara para engrosar las estadísticas electorales y el anecdotario político.

Segundo. La pérdida de representatividad de una buena parte del electorado en los comicios para renovar al poder ejecutivo se patentiza aun más cuando se observa la tendencia a que disminuya la diferencia entre el candidato ganador y el segundo lugar. Con anterioridad a las elecciones del ochenta y ocho el margen de votación entre los partidos políticos participantes era de mas de 50 puntos porcentuales; así, en el ochenta y dos el PRI obtuvo una ventaja de 58 puntos porcentuales respecto al segundo lugar que tan obtuvo sólo 16% de la votación total.

Esta situación cambió a partir de las elecciones de 1988, donde la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 19%. Y ya para las elecciones del 2000 los márgenes de diferencia se redujeron a tan sólo 6%.

Lo mismo ha sucedido en las elecciones estatales, en donde los márgenes de votación también se han estrechado, oscilando entre uno o dos puntos la diferencia entre el candidato triunfador y el candidato perdedor. Así, por ejemplo, en los comicios de Veracruz, la diferencia entre el partido ganador y el perdedor fue de tan solo el 0.16%. Igual sucedió en Tlaxcala, donde el margen entre el

primero y segundo lugar fue de menos de un punto porcentual, y lo mismo ocurrió en Sinaloa.

Tercero. Ante esta nueva realidad, es impostergable revalorar a la segunda fuerza electoral otorgándole un carácter preponderante y un peso político especifico, lo cual no sólo requiere de contar con un número determinado de diputados y senadores en la conformación del Poder Legislativo, sino que por primera vez, es menester conferirle una mayor participación dentro del Poder Ejecutivo.

Cuarto. Por otra parte, la corrupción que ha permeado en la administración pública federal, ha originado que la sociedad la imagine como un mal que no tiene cura, un mal que inhibe las expectativas de los mexicanos, creando un clima de decepción y desencanto generalizado que impide el crecimiento de los diversos sectores del país.

Quinto. Si bien es cierto que los actos de corrupción no son exclusivos de la gerencia pública, sino que también alcanzan a los sectores privados y social, es en ésta donde más lastima, en virtud de tratarse del manejo de los recursos de todos, convirtiéndose en un lastre que socava la legitimidad de las instituciones públicas del país.

Sexto. Que uno de los principales reclamos de la sociedad, es la puesta en marcha de políticas públicas que tengan por objetivo erradicar la corrupción en todas sus formas, principalmente la llamada "corrupción oficial", que es aquella que emana de las actuaciones nocivas de los servidores públicos. Ya que la corrupción genera una pérdida de credibilidad en la Administración Pública, en el gobierno y en el Estado.

Séptimo. Que el Estado mexicano ha celebrado diversos tratados y convenciones destinados a combatir la corrupción en la administración pública. En Marzo de 1996, signó la Convención Interamericana Contra la Corrupción, en la cual se obligó a establecer de acuerdo a su orden jurídico nacional; **órganos de control que tengan como objetivo la prevención, detección, sanción y erradicación de prácticas corruptas.**

Posteriormente, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, celebrada en la Ciudad de Mérida, Yucatán, refrendó su compromiso de promover y fortalecer las medidas para combatir y prevenir la corrupción. En el artículo 6º de la propia Convención se obligó a **garantizar la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción, con la independencia necesaria y sin ninguna influencia indebida.** Tal disposición, aún no ha sido acatada cabalmente por el Estado Mexicano, ya que la **Secretaría de la Función Pública,** que es la dependencia del Ejecutivo federal encargada del combate a la corrupción, no cuenta con la independencia necesaria ni mucho

menos está al margen de influencias indebidas, en virtud de que depende orgánica y económicamente del Jefe del Ejecutivo y por ende se encuentra supeditada en todo momento a sus intereses, a los de grupo o de partido. De igual forma, en la mencionada Convención se obligó a adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas que redunden en el correcto, honesto y responsable actuar de los servidores públicos, acción que tampoco ha concretado. Otro de los instrumentos internacionales adoptados por el Estado mexicano fue el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, mismo en el que se comprometió a elaborar leyes que incluyan técnicas avanzadas sobre la lucha contra la corrupción; compromiso que al igual que los mencionados con antelación, no ha sido cumplido a cabalidad, ya que la normatividad emitida en la materia en nuestro país, no se encuentra a la altura de los compromisos pactados por el Estado mexicano.

Octavo. Que no podemos concebir un eficiente combate a la corrupción dentro de la administración pública federal, cuando la unidad administrativa encargada de implementar e instrumentar dichas políticas se encuentra supeditada al Presidente de la República, o sea, al Jefe del Ejecutivo Federal, situación que por si misma contraviene los Tratados y Convenciones adoptados por el Estado Mexicano, ya que como se mencionó en el punto que antecede, el Gobierno de la Nación se obligó a garantizar la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción, con la **independencia necesaria y sin ninguna influencia indebida,** como se señaló anteriormente y en lo correspondiente a la Secretaría de la Función Pública, no cuenta con la independencia orgánica, política, ni mucho menos presupuestal, para implementar medias imparciales que deriven en un verdadero combate a la corrupción dentro de la gestión pública federal y con ello se propicie un ambiente de confianza de la función gubernamental en la población.

En ese orden de ideas, es evidente que se contravienen disposiciones de Tratados y Convenciones que de conformidad con lo estipulado en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, constituyen la Ley Suprema de la Unión y, por tanto, son de observancia obligatoria para el Estado mexicano.

En mucho abonaría a combatir la creciente desconfianza ciudadana en sus gobernantes, el hecho de que el órgano encargado de vigilar la actuación de la administración pública federal no fuera del mismo partido o afín al titular del Ejecutivo, evitando así, ser juez y parte. Lo anterior ayudaría a darle mayor certidumbre y credibilidad a la actuación de la Secretaría de la Función Pública y por ende exigiría al Ejecutivo de la Unión apegarse irrestrictamente a lo dispuesto por el orden jurídico nacional.

Noveno. Que en México el proceso de juridización de la ética pública ha sido gradual y de un menor impacto que en el resto de las naciones latinoamericanas, en virtud de que los órganos de control análogos a la Secretaría de la Función Pública, cuentan con una mayor independencia hacia el Ejecutivo.

Pero aun y cuando son incipientes los avances en la materia, en los últimos años se han constituido diversos organismos cuya función principal estriba en el tratamiento directo o indirecto de la corrupción. Desde la creación de la otrora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; la constitución de la Auditoría Superior de la Federación, como entidad de fiscalización de la cuenta pública auxiliar del Poder Legislativo de la Federación; la instauración del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, organismo público con autonomía operativa y de decisión, encargado de garantizar el acceso a la información pública gubernamental cuyo propósito consiste en lograr una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos, hasta la reciente creación de la Secretaría de la Función Pública, cuyas principales actividades se relacionan directamente con el combate a la corrupción a través del establecimiento y ejecución del sistema de control y evaluación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Pero como se mencionó anteriormente, su eminente dependencia ante el Ejecutivo federal, no le permite realizar sus funciones con la imparcialidad suficiente ni mucho menos alejada de influencia alguna.

Décimo. Que en el apartado del Plan Nacional de Desarrollo denominado "Misión del Poder Ejecutivo Federal", se establece como un compromiso del gobierno, sentar las bases irreversibles de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública. Asimismo, señala como un compromiso indispensable para generar confianza en el propio gobierno, la rendición de cuentas, de resultados y de la conducta de los servidores públicos de la Unión. Por su parte, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, como programa sectorial del instrumento de planeación mencionado, dispone una serie de mecanismos para prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad. De igual manera, prevé directrices encaminadas a la transparencia y el desarrollo administrativo de la gestión pública de naturaleza federal. Dicho programa es implementado y ejecutado principalmente por la Secretaría de la Función Pública, unidad administrativa que orgánicamente se encarga del combate a la corrupción y el desarrollo administrativo.

Pero, ¿cómo lograr que los lineamientos señalados sean realizados cabalmente, cuando contamos con una dependencia supeditada y subordinada a las órdenes y en ocasiones a los caprichos del Ejecutivo federal?

Undécimo. Que nuestro orden normativo nacional cuenta con leyes, reglamentos, decretos e inclusive códigos de conducta internos para determinadas dependencias y entidades, cuyo objetivo consiste en el establecimiento de políticas destinadas al tratamiento o erradicación de la corrupción; sin embargo, en tanto no se cuente con una entidad gubernamental capaz de expedir y ejecutar políticas imparciales para que pueda llevar a cabo investigaciones genuinas; el problema de la corrupción seguirá aumentando gravemente. En mérito de lo

anterior, es necesario implementar políticas contundentes con un enfoque diferente al tradicional y para lograrlo, un primer paso es una reforma administrativa que permita un eficiente desempeño de la administración pública desde la perspectiva de la conducta de sus servidores públicos.

Dicha reforma estriba en otorgarle a la Secretaría de la Función Pública la independencia orgánica y financiera suficiente, que le permita emitir y ejecutar políticas, con la libertad necesaria que coadyuve a un cabal cumplimiento de sus responsabilidades. Asimismo, le ayude a sancionar a los servidores públicos, previo el procedimiento correspondiente, sin ninguna influencia indebida y sin coacción alguna que le obligue a exonerarlo o en su caso, sancionarlo parcialmente.

Duodécimo. El objetivo medular de esta iniciativa consiste en cambiar la forma tradicional sobre el nombramiento y remoción del titular de la Secretaría de la Función Pública, esto es; que el secretario no sea nombrado ni removido **directamente** por el titular del Ejecutivo federal sino que, por el contrario, el secretario de la Función Pública sea designado a terna propuesta por el partido político que hubiere alcanzado el segundo número de votos en la última elección para elegir Presidente de la República; es decir, le correspondería a la oposición ubicada en segundo lugar o sea, la llamada primera minoría. De dicha terna integrada única y exclusivamente por ciudadanos propuestos por el citado partido político, el Presidente de la República deberá elegir a aquel que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, cuando el Presidente por alguna causa justificada remueva al titular de la referida Dependencia, el propio partido político deberá remitir en los mismos términos la terna para que se proceda al nombramiento de acuerdo a lo mencionado en el párrafo anterior.

Esta propuesta permitirá contar con un contrapeso dentro de la administración pública federal, que inexorablemente redundará en un mejor desempeño de la misma, en virtud de que los servidores públicos al existir este equilibrio, forzosamente se mantendrán al margen de prácticas corruptas al ser fiscalizados por un organismo con la suficiente independencia para realizar procesos imparciales sobre responsabilidades.

Decimotercero. Asimismo, para otorgarle una mayor independencia a la Secretaría en comento hacia con el Ejecutivo, es necesario mencionar que el Secretario de la Función Pública obligatoriamente deberá ejercer el cargo por seis años. Dicho titular durante ese periodo, solamente podrá ser removido por causas graves en los términos del Título Cuarto de la Constitución federal.

Con la aprobación de esta reforma se le confiere una mayor independencia a la entidad encargada directamente de implementar y ejecutar el Sistema de Control y Evaluación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuyo fin principal es el combate a la corrupción, con lo cual la mencionada Secretaría estaría al margen de componendas o intereses del titular del Ejecutivo Federal, lo que permitirá dar cumplimiento a los tratados y convenciones pactados por el Estado mexicano, que como se mencionó anteriormente, constituyen la Ley Suprema de la Nación y por lo tanto son de cumplimiento obligatorio para el mismo.

Si bien esta propuesta no cubre totalmente la exigencias publicas y jurídicas que el estado mexicano ha suscrito en la materia, dentro de nuestro actual sistema presidencialista, es un importante paso hacia el combate frontal contra la corrupción y darle representatividad dentro del poder ejecutivo federal a la primera minoría de votantes.

Por lo anteriormente expuesto, elevo a la consideración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la presente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo Primero. Se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar:

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

I. ...

II. ...

Nombrar y remover al Secretario de la Función Pública, a terna propuesta por el partido político que hubiere obtenido el segundo número de votos en la última elección para elegir Presidente de la República. La ley establecerá el procedimiento para la presentación de la terna y el término para que el Ejecutivo designe al secretario.

Dicho titular durará en su encargo seis años y sólo podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. No podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en organizaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. La retribución que perciba el Secretario de

la Función Pública será igual a la prevista para los Secretarios del despacho, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

En caso de que el partido político no presentare la terna dentro del término establecido en la ley, el Ejecutivo designará al Secretario de la Función Pública sin sujetarse a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero de esta fracción.

III. a XX. ...

Artículo Segundo. Se adiciona el artículo 37 Bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar:

Artículo 37 Bis. El secretario de la Función Pública será nombrado por el Ejecutivo Federal a terna propuesta por el partido político que hubiere obtenido el segundo número de votos en la última elección para elegir Presidente de la República. Solamente podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El titular del Ejecutivo de la Unión a través de la Secretaría de Gobernación, dentro de los 5 días naturales siguientes al que tome posesión el Presidente de la República electo, deberá solicitar al partido político la terna correspondiente, la cual deberá ser remitida al Ejecutivo dentro de los 15 días naturales siguientes al que recibió la solicitud. Una vez terminado el plazo mencionado, el Ejecutivo contará con 10 días naturales para nombrar al secretario de la Función Pública, el cual deberá cumplir con los requisitos señalados en el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que el partido político no presente la terna dentro del término mencionado, el Ejecutivo designará al secretario de la Función Pública sin sujetarse a lo dispuesto en los párrafos anteriores.

Transitorios

Artículo 1. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 2. Se derogan las disposiciones que contravengan este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2005.

Dip. Rafael Flores Mendoza (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1684-I, jueves 3 de febrero de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA LAS FRACCIONES VI Y VII DEL ARTÍCULO 95 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVO A LOS REQUISITOS PARA SER ELECTO MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 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 en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta asamblea, erigida en Constituyente Permanente la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que propone la modificación de la fracción VI y adición de la fracción VII del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de señalar como impedimentos para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular o haber desempeñado cargo de dirección en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores, y como impedimento definitivo para ser electo en el mismo cargo de ministro, a quien haya ejercido el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Primero.- La Constitución federal señala en su artículo 95 los requisitos para ser electo por parte del Senado de la República como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, requerimientos que implican nacionalidad, ejercicio de derechos, edad, título de abogado y antigüedad de ejercicio profesional, buena reputación, tiempo de residencia anterior a la elección, así como no haber sido de los funcionarios a que se refiere el artículo en mención.

Segundo.- Aun y cuando el ejercicio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formado única y exclusivamente por sus once ministros, es un acto estrictamente reconocido y apegado a Derecho, aún y cuando sus resoluciones nos den o nos nieguen nuestras peticiones, es evidente que se debe de salvaguardar y proteger en todo lo que a las facultades que a esta Cámara de Diputados otorgan tanto la Constitución Federal como las leyes secundarias que al Pleno de la Corte se le transmitan aspectos políticos como pueden ser intereses de partido, grupo o relaciones que existan o pudieran haber existido entre quien puede ser propuesto como ministro y dichos partidos, grupos o relaciones políticas.

Tercero.- Además y a fin de evitar que quien haya ejercido el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos esté en condiciones de ser electo como ministro de la Corte, lo cual se puede considerar como una de las "leyes no escritas", se propone que se adicione la fracción VII en la cual se señale específicamente que, en ningún caso y por ningún motivo podrá desempeñar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuarto.- Finalmente, cabe señalar que actualmente el texto del artículo 95 en su fracción VI en comento señala como impedimento para ser ministro del Pleno de la Corte, el haber sido "*Jefe del Distrito Federal*", más sin embargo, esta fracción fue adicionada en 1994, apareciendo las adiciones en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese año; para el caso, al haber surgido las reformas al artículo 122 constitucional que crean la figura de "*Jefe de Gobierno del Distrito Federal*" y que aparecen en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, no actualizaron la fracción VI del artículo 95 a las reformas del artículo 122, motivo por el cual se señala como modificación en esta Iniciativa la figura actual de "*Jefe de Gobierno del Distrito Federal*".

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 modificación de la fracción VI y adición de la fracción VII del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de señalar como impedimentos para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular o haber desempeñado cargo de dirección en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores, y como impedimento definitivo para ser electo en el mismo cargo de ministro, a quien haya ejercido el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.- Se propone la modificación de la fracción VI y adición de la fracción VII del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 95.- Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. a la V. ...

VI. No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento, ni haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular o haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político ni estar afiliado a ninguno de éstos en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; y

VII. No haber desempeñado el cargo, ya sea con el carácter de constitucional, interino, provisional o sustituto, de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

...

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, Distrito Federal, en la fecha de su publicación.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1684-I, jueves 3 de febrero de 2005

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES Y CONVENCIONES DIPLOMÁTICAS, A CARGO DEL DIPUTADO 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, 56,62 y 63 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 que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución de 1824 no distinguía facultades especiales para las Cámaras de Diputados y Senadores, por lo que la facultad de aprobar los tratados que celebrara el Presidente de la República correspondía al Congreso de la Unión.

No es hasta 1857 cuando dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se establece el aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras.

Como sabemos, la Constitución de 1857 establecía en la fracción X del artículo 85 la facultad del Presidente de celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso. Dicha disposición se conservó hasta 1988, cuando se modificó la Constitución para ubicar esta facultad como exclusiva del Senado de la República.

La presente iniciativa de reforma constitucional tiene por objeto devolverle la facultad al Congreso de la Unión para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas. Entre los argumentos a favor de restituir la facultad conferida al Congreso de la Unión para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebrados por el Presidente, se encuentran los siguientes:

En el ámbito internacional, a partir de la celebración de las Convenciones de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 y la de 1986 sobre Tratados celebrados

entre Organismos, se creó un consenso muy generalizado en que se definen a los tratados como aquellos acuerdos celebrados por escrito entre dos o más Estados que crean derechos y obligaciones entre los mismos.

El texto de La Convención de Viena de 1969, expresa lo siguiente*: "Los Estados partes que tengan dos o más unidades territoriales en las que rijan distintos sistemas jurídicos relacionados con cuestiones tratadas en las presente Convención (como es el caso de México en donde tenemos 32 unidades territoriales con 32 legislaciones diferentes en materias de competencia local), podrán declarar, en el momento de la firma, ratificación o adhesión, que la Convención se aplicará a todas sus unidades territoriales, o solamente a una de ellas".*

Como se puede observar, se abarcan detalladamente los diversos aspectos y momentos de la aprobación, celebración interpretación, aplicación y terminación de los tratados, así como las obligaciones y derechos que se crean con la celebración de los tratados.

No cabe duda que la presencia y actuación de México en el contexto internacional responde a los principios incorporados en la Constitución y por las fuerzas representadas en el Congreso, sin embargo, hay que resaltar que el Poder Legislativo coadyuva con el Poder Ejecutivo en el campo de las relaciones bilaterales y multilaterales sólo a través de la Cámara de Senadores, excluyendo a la Cámara de Diputados en ésta materia.

Parte fundamental de las características de los tratados es que constituyen una fuente autónoma de obligaciones internacionales independientes y separada de las demás, y cuyo elemento fundamental es el consentimiento común y mutuo de las partes: *ex consensu advenit vinculum*, el consentimiento como causa de obligación.

Luego entonces, derivado de la importancia en el ámbito externo de los tratados y acuerdos suscrito por entre los Estados, así como de la relevancia y obligatoriedad de que son revestidos en lo interno, es que se está a favor de que sea el *Congreso de la Unión* quien ratifique los tratados internacionales.

Nuestra Carta Magna está fuertemente inspirada, tanto en la Constitución de Apatzingán como en las ideas federalistas de Madison y Hamilton y otros ideólogos y pensadores demócrata-liberales como Montesquieu, John Locke y Juan Jacobo Rousseau, mismos que sustentaron en buena medida las ideas y el pensamiento político de nuestros congresistas de 1824 y posteriormente el de los congresistas de 1857 y 1917, dada la carencia en México de una tradición histórica y práctica parlamentaria en ese sentido.

El sistema adoptado en nuestra Constitución de pesos y contrapesos, ha demostrado históricamente su eficacia y ha sido uno de los principios rectores de la Federación que se organiza a partir de la división de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial para evitar la excesiva concentración de facultades en un solo Poder, como sucedía en la Inglaterra de 1698 o en la Francia de 1789.

Por ello, algunas Constituciones como la del Reino Unido y la de Estados Unidos de América no atribuyen la política exterior al Presidente, sino que asigna facultades de la política exterior al Presidente y otorga otras al Congreso para que ambos poderes cooperen en el desarrollo de la política exterior con el apoyo soberano del pueblo representado en sus congresistas.

En el caso mexicano, la intervención del Senado en materia de relaciones exteriores o política internacional no ha sido precisamente un contrapeso a la actuación presidencial. La mayoría parlamentaria de la cual gozaba en Presidente hasta antes de 1997, aseguró al Ejecutivo federal la aprobación de prácticamente todos los tratados y convenciones que negociaba. Aun cuando recientemente la situación ha cambiado por la integración pluripartidista del Congreso, no se ha llegado a establecer un verdadero contrapeso y un control eficaz de la política internacional que ejerce el Ejecutivo federal.

La decisión de celebrar tratados internacionales y convenciones diplomáticas, recae sobre el Estado, y en éste sentido, es la Cámara de Diputados la que representa a la Nación, la que representa a los ciudadanos mexicanos, la que representa al pueblo de México.

En estricto sentido, el Senado de la República representa el elemento federativo, y por ello, es el Congreso de la Unión en su integridad el que debe participar en la Ratificación de los tratados y convenciones internacionales que celebre el Ejecutivo.

Si bien es cierto que, desde algunas visiones, el Senado de la República se erige como representante del Pacto Federal, además que contiene como facultad exclusiva el análisis de la política exterior del país, la aprobación y vinculación del *Estado Mexicano* al que se obliga mediante la aprobación de un tratado internacional, tiene repercusiones en lo interno que hace inevitable la participación de la Cámara de Diputados.

No es extraño o poco común que para la ratificación de un Tratado por parte del Estado Mexicano, se requieran modificaciones a la legislación federal, e incluso a la Constitución. En ese sentido, resulta ilógico y poco convincente, el hecho de que sea únicamente una de las Cámaras, la del Senado, la que determine si nuestro país se obliga o no a determinado tratado; o bien, quien determine la *conveniencia* de llevarlo a cabo, cuando se traten de asuntos que afectan a toda la

federación, instituciones y niveles de gobierno, como pueden ser en materia de derechos humanos, jurisdicción internacional, comercio y economía, entre otros.

Igualmente, más allá de la ratificación y obligatoriedad en que caería el Estado Mexicano al aceptar determinado Tratado, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales acarrea responsabilidades para el Estado en general, lo que hace evidente y necesaria la participación del Congreso en la toma de decisiones respecto del tratado en cuestión.

Los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y en consecuencia comprometen a todas las autoridades y a todos los ciudadanos frente a la comunidad internacional. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales de los que un Estado es parte, acarrea responsabilidad internacional y consecuencias directas para la población, pues no se puede apelar al derecho interno para el incumplimiento del Acuerdo Internacional.

A esto se le debe agregar 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.

Existe un consenso muy generalizado en admitir que las Leyes deben de emanar del Congreso, es decir, se debe discutir en ambas Cámaras, una de origen y otra revisora. 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.

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 posteriori 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 fracción 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, otorgó 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.

Lo importante a destacar de la anterior argumentación, es que, de acuerdo con esta tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados internacionales poseen una jerarquía mayor que las leyes constitucionales, sin embargo, nuestros tratados internacionales pese a tener una mayor jerarquía que las leyes, no emanan del Congreso de la Unión, sino que emanan a partir de la iniciativa del ejecutivo con la aprobación de la Cámara de Senadores.

Con la presente iniciativa de reforma, devolvemos a los tratados y convenciones Internacionales la jerarquía que les otorga la misma Constitución. Los convertimos en un acto legislativo pleno, en donde ambas Cámaras ratifican una legislación capaz de generar normas positivas para nuestro país.

Con el fin de buscar equilibrios que fortalezcan la política y la economía nacional, es indispensable garantizar que los compromisos que se adquieran en el ámbito internacional sean coherentes con los intereses de la Nación representada en el Congreso de la Unión.

La dinámica de la política y de la economía interna de México, está fuertemente ligada a la dinámica de la economía y política internacionales. Por ello, además del Estado y del mercado, los ciudadanos, a través de sus representantes federales, también tienen el derecho a influir en la política internacional del país, debido a que la política interna en la época de globalización, se entiende a partir del pacto Federal que le da sustento al Estado, pero también en sus relaciones internacionales, las cuales impactan directamente a la población nacional.

Los tratados y convenciones internacionales celebrados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado, traen consigo efectos sociales, políticos, económicos y culturales que afectan directamente a los ciudadanos, quienes a su vez se encuentran representados por los Diputados Federales.

En éste orden de ideas, la Cámara de Diputados tiene que lidiar de manera cotidiana con los efectos que originan la celebración de Tratados Internacionales,

no obstante que nuestra Carta Magna no le otorga a los diputados la prerrogativa de aprobar, o en su caso, rechazar los Tratados que celebre el ejecutivo Federal.

De acuerdo con lo estipulado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en su artículo 2, inciso a), por tratado internacional debe entenderse cualquier "acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". En este sentido, los Tratados obligan en primer término a la Federación, que se encuentra representada en el Senado, sin embargo, sus efectos recaen tarde o temprano en los ciudadanos.

Atendiendo a ésta lógica, el Senado es quien debe examinar en primera instancia los Tratados y Convenciones Internacionales en calidad de "Cámara de Origen", para que en el caso de ser aprobado, se remita a la Cámara de Diputados para sus efectos Constitucionales.

Por último, tan sólo como punto de referencia, en el derecho comparado podemos observar, tratándose aún de sistemas parlamentarios, y de aplicación mixta al respecto, que cuando un Tratado internacional obliga a la totalidad de la Federación, se requerirá entonces la aprobación del Parlamento.

En el caso *francés*, cuando se trate de tratados de paz, comercio, organizaciones internacionales, los que impliquen a la hacienda del Estado, modifiquen disposiciones de naturaleza legislativa, los relativos al estado de las personas, los que entrañen cesión o cambio o aumento del territorio, no podrán ser aprobado sino en virtud de una Ley (artículo 52 de la Constitución).

En *Alemania*, los Tratados deberán ser aprobados por el Parlamento mediante una Ley en caso de que se trate de Tratados normativos, que afecten la legislación federal o sean de alta importancia política (art. 59 de la Constitución).

En *Holanda*, todos los Tratados necesitan de la aprobación del Parlamento, excepto aquellos que extiendan la aplicación de un tratado; que enmienden un anexo, o implementen un tratado previamente adoptado.

En *Rusia*, aquellos tratados que requieren de nuevas leyes o cambios en las leyes preexistentes, en materia de derechos humanos, demarcación territorial, y en general, si obligan a la totalidad de la Federación Rusa.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, presento a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto

Que reforma, adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72 ...

A. a **G.** ...

H) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre el reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados; **y en el caso del análisis de los Tratados Internacionales que se sometan al Congreso de la Unión para su aprobación, ésta deberá iniciar en la Cámara de Senadores.**

I. a **J.** ...

Artículo 73.- ...

I a **XXIX-M** ...

XXIX-N.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso de la Unión.

II. a **X.** ...

Artículo 89 ...

I. a **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 **XX.** ...

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, previa 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."

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 7 de diciembre de 2004

Dip. Rogelio Alejandro Flores Mejía (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1684-I, jueves 3 de febrero de 2005.

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Y GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE, A CARGO DEL DIPUTADO MARKO ANTONIO CORTÉS MENDOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Marko Antonio Cortés Mendoza, integrante del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72, párrafo primero, y 73, fracciones XXIX-G y XXX 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 esta H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, con base en los siguientes

Antecedentes

México cuenta con una diversidad de recursos naturales dentro de su territorio, los cuales hacen que destaque en el ámbito internacional.

De acuerdo al Inventario Forestal Nacional 2000, existen bosques (que ocupan el 11% del territorio nacional), bosques secundarios (el 6%), selvas (el 10% del territorio) y selvas secundarias (el 7% del territorio nacional).

Para el año 2002 y de acuerdo cifras emitidas en el tercer informe de gobierno del Presidente de la República licenciado Vicente Fox Quesada, existían 149 áreas naturales protegidas por el gobierno mexicano, dando un total de 17,502.2 hectáreas, mismas que equivalen al 8.9% de la superficie total del país.

Lamentablemente, en estos últimos dos años, la deforestación de estas áreas naturales se ha acrecentado, debido principalmente a la tala inmoderada, misma que esta acabando con nuestros bosques y selvas que no se ha podido tener un control por parte de las autoridades federal, estatal y municipal.

Existe una urgente necesidad de programas de desarrollo urbano sustentable, la disminución de invasiones en áreas naturales protegidas, la implementación de programas para la prevención de incendios, pero en mayor medida, la

coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, con el propósito de que lleven a cabo programas conjuntos para frenar a los grupos que controlan la tala clandestina, mismos que están acabando con los ecosistemas y con la diversidad de especies vegetales y animales de los mismos.

La responsabilidad histórica que tenemos los legisladores, está por encima de la ideología partidista, ya que no sólo estamos ante la amenaza de perder la flora y fauna que habita estos ecosistemas, sino que es la continuidad de la especie humana la que esta en peligro, ya que al acabar con los bosques y selvas, estamos ante un eminente desequilibrio ecológico capaz de modificar climas, fuentes de alimentación y vida alrededor de los mismos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del Pleno de esta H. Cámara, los siguientes

Considerandos

Primero.- Que día a día veamos cómo los bosques de nuestra República Mexicana se van extinguiendo, debido en gran medida a la tala inmoderada que se lleva a cabo en éstos, generando un ecocidio de gran magnitud y de inimaginables consecuencias, toda vez que no sólo acaban con la vegetación de un ecosistema, también mueren miles de especies animales al destruir su hábitat natural.

Segundo.- Que la falta de coordinación para la protección de los bosques, tanto por las autoridades federales, estatales y municipales ha permitido que se sigan destruyendo los ecosistemas, los cuales no sólo sirven de paisaje o turismo, sino que son pulmones vitales para el desarrollo de la vida humana, ya que proveen de las materias necesarias para tener una mejor calidad de aire, sobre todo aquellos que se ubican cerca de las grandes metrópolis y megalópolis de nuestro país; a su vez son los motores de estabilidad climática debido a su ubicación geográfica.

Tercero.- Que se han llevado a cabo diversos convenios de colaboración entre las diferentes instancias y niveles de gobierno para frenar la tala inmoderada de nuestros bosques, lamentablemente, no han dado los resultados necesarios, toda vez que aquellos que practican esta actividad, son mafias perfectamente estructuradas en su operación, ya que cuentan con armas de uso exclusivo del Ejército, equipos de comunicación sofisticados, así como instrumentos de trabajo y vehículos especiales para la tala y transportación; además en algunos casos cuentan con el apoyo de funcionarios de gobierno o ellos los promueven, por lo cual, se hace mas difícil el poder embatir de manera frontal y dar una respuesta eficaz a la ciudadanía, que demanda de manera enérgica que se tomen medidas de raíz para terminar con este problema que crece a diario.

Cuarto.- Que cuando se han llevado a cabo convenios de colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional para que apoye las acciones en contra de los grupos que operan en la tala clandestina, han presentado resultados favorables, toda vez que se ha detenido a un mayor número de delincuentes y disminuido estos actos en las zonas donde se han implantado; lamentablemente, los operativos que se han implementado no han sido en forma permanente, por lo cual, proponemos ante esta H. Cámara, modificar diversas leyes, para que el Ejército lleve a cabo de forma permanente la vigilancia de las zonas de reserva ecológica, áreas de conservación ecológica y las áreas naturales protegidas, y así poder frenar y terminar de manera total con estos grupos que dañan nuestros bosques y por ende a nuestro país.

Quinto.- Que el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

> ***Artículo 129.*** **En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.**

De lo anterior se desprende, que si bien es cierto que queden limitadas las funciones del Ejército a actividades exclusivas con la disciplina militar, con base en una interpretación en estricto apego al marco jurídico que nos atañe, al momento en que se faculta al Ejército para el cuidado y protección de los bosques a través de su Ley Orgánica, de forma coordinada con las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, la viabilidad de una reforma a dicho artículo se hace prescindible a efecto de que los campamentos y cuarteles establecidos fuera de las poblaciones, puedan establecerse en las zonas de reserva ecológica, áreas de conservación ecológica y áreas naturales protegidas. Por lo cual se propone modificar el presente artículo para quedar como sigue:

> *Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar,* ***además de aquellas que tiendan a salvaguardar la seguridad nacional y la seguridad interior del país, así como el auxilio a la población civil en casos de desastres naturales graves.***
>
> *Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las* ***poblaciones y/o dentro de las zonas de reserva ecológica, áreas de conservación ecológica y áreas naturales protegidas,*** *estableciere para la estación de las tropas.*

Sexto.- Que el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, refiere que:

> *Artículo 1. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:*
>
> *I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;*
> *II. Garantizar la seguridad interior;*
>
> *III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;*
> *IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y*
>
> *V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.*

Se propone la modificación del presente artículo, para anexarle una fracción VI y quedar como sigue:

> *Artículo 1. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas permanentes, que tienen las misiones generales siguientes*:
>
> *I. a V. ...*
>
> ***VI. Vigilar y proteger de forma coordinada con las dependencias federales, estatales y municipales, las zonas de reserva ecológica, áreas de conservación ecológica y áreas naturales protegidas.***

Séptimo.- Que el artículo 117 de esta misma ley, refiere que:

> *Artículo 117. Los cuerpos de Defensa Rurales se formarán con personal voluntario de ejidatarios mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, mandatos por militares profesionales, de acuerdo con sus planillas orgánicas particulares y tienen como misión cooperar con las tropas en las actividades que éstas lleven a cabo, cuando sean requeridos para ello por el mando militar.*

Se propone modificar el presente artículo para quedar como sigue:

> "Artículo 117. Los Cuerpos de Defensa Rurales se formarán con personal voluntario ejidatarios mexicanos por nacimiento que no adquieren otra nacionalidad, mandados por militares profesionales, de acuerdo con sus planillas orgánicas particulares y tienen como misión cooperar con las tropas en las actividades que éstas lleven cabo, cuando sean requeridos para ello por el mando militar, **y de forma coordinada tendrán a su cargo el cuidado de las zonas de reserva ecológica, áreas de conservación ecológica y áreas naturales protegidas, que les correspondan."**

Octavo.- Que el artículo 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente refiere que:

Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;

II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de la áreas naturales protegidas;

V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución;

IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de

ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

Se propone agregar una fracción XI al presente artículo, a efecto de que se lleve a cabo un acuerdo de colaboración permanente con la Secretaría de la Defensa Nacional, para que de forma coordinada con las dependencias federal, estatal y municipal, lleven a cabo programas de vigilancia y protección de las zonas de reserva ecológica, áreas de conservación ecológica y áreas naturales protegidas ya sea por medio de supervisiones, patrullaje, apoyo en operativos a bien a través de la instalación de campamentos o cuarteles en éstas, de acuerdo a la propuesta que se establece en el punto quinto de los considerandos; lo anterior, con el fin de no invadir los ámbitos de competencia y facultades que tiene el Ejército Mexicano, por lo cual se propone modificar el presente artículo para quedar de la siguiente manera.

Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refiere a la preservación y restauración del equilibrio ecológico así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I. a X. ...

XI. Establecer el convenio de colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional, para que establezca programas de vigilancia y protección de las zonas de reserva ecológica, áreas de conservación ecológica y áreas naturales protegidas, a través de supervisiones, patrullaje, apoyo en operativos, así como la instalación de campamentos o cuarteles en éstas.

[...]

Noveno.- Que por su parte, el artículo 161 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que:

Artículo 161. La Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo nivel se deriven.

En las zonas marinas mexicanas la Secretaría, por sí por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de esta ley.

Se propone modificar el presente artículo para quedar de la siguiente forma:

Artículo 161. ***La Secretaría por sí o por conducto de la Secretaría de la Defensa Nacional de forma coordinada, realizará los actos de inspección y vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones, para el*** *cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.*

En las zonas marinas mexicanas la Secretaría, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de esta ley.

Décimo.- Que el artículo 158 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable establece que:

Artículo 158. La prevención y vigilancia forestal, a cargo de la Secretaría a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, tendrá como función primordial la salvaguarda y patrullaje de los recursos y ecosistemas forestales, así como la prevención de infracciones administrativas del orden forestal.

La Federación, en coordinación con los gobiernos de los estados y con la colaboración de los propietarios forestales organizados, comunidades indígenas, los gobiernos municipales y otras instituciones públicas formulará, operará y evaluará programas integrales de prevención y combate a la tala clandestina, especialmente en las zonas críticas diagnosticadas previamente, para enfrentarla con diversas acciones, así como para prevenir actos indebidos de cambio de uso del suelo, tráfico de especies y recursos forestales, extracción del suelo forestal, o bien, transporte, almacenamiento, transformación o posesión ilegal de materias primas forestales.

Se propone modificar el presente artículo, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 158. La prevención y vigilancia forestal, a cargo de la Secretaría a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ***y el Ejército Mexicano,*** *tendrá como función primordial la salvaguarda y el patrullaje de los recursos y ecosistemas forestales, así como la prevención de infracciones administrativas del orden forestal.*

*La Federación en coordinación con **el Ejército Mexicano,** los gobiernos de los estados y con la colaboración de los propietarios forestales organizados, comunidades indígenas, los gobiernos municipales y otras instituciones públicas formulará, operará y evaluará programas integrales de prevención y combate a la tala clandestina, especialmente en las zonas críticas diagnosticadas previamente, para enfrentarla con diversas acciones, así como para prevenir actos indebidos de cambio de uso de suelo, tráfico de especies y recursos forestales, extracción del suelo forestal, o bien, transporte, almacenamiento, transformación o posesión ilegal de materias primas forestales.*

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración del Pleno de esta H. Cámara de Diputados, la siguiente:

Iniciativa

Único.- Se reforman y adicionan los artículos 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1° y 117 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 1 y 161 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 158 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, **además de aquellas que tiendan a salvaguardar la seguridad nacional y la seguridad interior del país, así como el auxilio a la población civil en casos de desastres naturales graves.** Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las **poblaciones y/o dentro de las zonas de reserva ecológica, áreas de conservación ecológica y áreas naturales protegidas,** estableciere para la estación de las tropas.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos:

Artículo 1. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I. a V. ...

VI. Vigilar y proteger de forma coordinada con las dependencias federales, estatales y municipales, las zonas de reserva ecológica, áreas de conservación ecológica y áreas naturales protegidas.

Artículo 117. Los Cuerpos de Defensa Rurales se formarán con personal voluntario de ejidatarios mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, mandados por militares profesionales, de acuerdo con sus planillas orgánicas particulares y tienen como misión cooperar con las tropas en las actividades que éstas lleven a cabo, cuando sean requeridos para ello por el mando militar, **y de forma permanente tendrán a su cargo el cuidado de las zonas de reserva ecológica, áreas de conservación ecológica y áreas naturales protegidas, que les correspondan.**

Ley General del Equilibrio Ecológico:

Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I. a X. ...

XI. Establecer el convenio de colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional, para que establezca programas de vigilancia y protección de las zonas de reserva ecológica, áreas de conservación ecológica y áreas naturales protegidas, a través de supervisiones, patrullaje, apoyo en operativos, así como la instalación de campamentos o cuarteles en éstas.

[...]

Artículo 161. La Secretaría por sí o por conducto de la Secretaría de la Defensa Nacional, realizará los actos de inspección y vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones, para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.

En las zonas marinas mexicanas la Secretaría, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de esta ley.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable:

Artículo 158. La prevención y vigilancia forestal a cargo de la Secretaría de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente **y el Ejército Mexicano,** tendrá como función primordial la salvaguarda y patrullaje de los recursos y ecosistemas forestales, así como la prevención de infracciones administrativas del orden forestal.

La Federación, en coordinación con **el Ejército Mexicano,** los gobiernos de los estados y con la colaboración de los propietarios forestales organizados, comunidades indígenas, los gobiernos municipales y otras instituciones públicas formulará, operará y evaluará programas integrales de prevención y combate a la tala clandestina, especialmente en las zonas críticas diagnosticadas previamente, para enfrentarla con diversas acciones, así como para prevenir actos indebidos de cambio de uso del suelo, tráfico de especies y recursos forestales, extracción del suelo forestal, o bien, transporte, almacenamiento, transformación o posesión ilegal de materias primas forestales.

Artículos 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 legales que se opongan al contenido del presente ordenamiento.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero 2005.

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1684-I, jueves 3 de febrero de 2005.

QUE REFORMA EL INCISO C) DE LA FRACCION V DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE AMPARO DIRECTO, A CARGO DEL DIPUTADO ERNESTO HERRERA TOVAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Ernesto Herrera Tovar, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 72, párrafo primero, y 73, fracción XXX, 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 consideración de esta Cámara de Diputados, la presente iniciativa de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 158 lo siguiente:

> *Artículo 158. - El juicio de amparo directo es competencia del tribunal colegiado de circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.*
>
> *Para los efectos de este artículo,* ***sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo****, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.*
>
> *Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda*

en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.

El artículo 158 de la Ley de amparo encuentra su base constitucional directa en el artículo 107 fracción V inciso C, que determina:

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. al IV. ...

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la ley orgánica del poder judicial de la federación, en los casos siguientes:

a) en materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean estos federales, del orden común o militares.

b) en materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) en materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la federación, en defensa de sus intereses patrimoniales.

...

De la comparación de los textos en negrillas citados en ambos artículos encontraremos una aparente contradicción, lo anterior debido a que por una parte el texto constitucional nos señala que el amparo directo o uniinstancial será procedente en materia civil sólo contra sentencias definitivas; por su parte la legislación secundaria estima que el amparo directo será procedente en materia civil contra sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio.

El artículo 158 de la Ley de Amparo fue reformado en 1987 y publicado en el Diario Oficial el 1º de febrero de 1988, dicha reforma estableció la competencia de los Tribunales Colegiados para conocer del amparo directo por resoluciones definitivas que ponen fin al juicio, Entre los motivos expuestos por el legislador destacó lo siguiente:

> *Desde el punto de vista técnico jurídico las reformas y adiciones propuestas a los artículos de referencia resultan adecuadas en cuanto a que por un lado, asimilan las resoluciones que ponen fin a un juicio con las sentencias o laudos definitivos, a efecto de acatar el dispositivo constitucional que las considera, como ya apuntamos; este tipo de resoluciones, desde el punto de vista material, equivale a una sentencia o laudo definitivo en cuanto a que; desde la perspectiva del derecho procesal, concluye con el juicio, aunque en algunos casos sus efectos y consecuencias sean diferentes; por un lado, y considerando que las resoluciones que ponen fin a un juicio son materia de amparo directo, se establece la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.*
>
> *A mayor abundamiento y respecto de las resoluciones que ponen fin a un juicio, se contemplan en la iniciativa las características que deben reunir para ser consideradas como tales, y para respetar como consecuencia los principios fundamentales que sustentan nuestro juicio de amparo tratándose del control de legalidad.*

Debemos entender y concluir que los motivos que el legislador tomó en cuenta para la citada reforma se derivaron directamente de una equiparación que realiza de las resoluciones que ponen fin al juicio con las sentencias definitivas.

Sin embargo la citada reforma presenta dos problemas:

> 1.- El texto constitucional no prevé la procedencia del amparo directo en materia civil en contra de resoluciones que ponen fin al juicio.
>
> 2.- Existe un exceso en el artículo de la ley secundaria por hacer genérica la procedencia del amparo directo, debiendo concretarse su procedencia únicamente a las sentencias definitivas, respecto de las cuales no procede recurso ordinario alguno por el que puedan ser modificadas o revocadas.

La aparente contradicción entre la constitución política y la ley de amparo ha ocasionado se sustente una tesis jurisprudencial y una correspondiente contradicción a la misma que han interpretado en sentidos opuestos el contenido del artículo 158.

> ***Amparo directo en materia civil. Sólo procede respecto de sentencias definitivas y no de resoluciones que ponen fin al juicio.***

Una correcta y armónica interpretación de los artículos 107 fracciones V y VI, constitucional, 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, en sus textos que rigen a partir de las reformas y adiciones que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, conduce a concluir que en la materia civil, lato sensu, incluyendo la mercantil, la vía de amparo directo sólo es procedente tratándose de sentencias definitivas, entendidas como aquéllas que resuelven el juicio en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y la excepción que hayan motivado la litis contestatio, y respecto de ellas, no proceda ningún recurso ordinario por el cual pueden ser modificadas o revocadas. En efecto, el último de los dispositivos legales citados expresamente remite, en cuanto hace a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, para conocer del juicio de amparo directo, a los extremos de las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, en las cuales, por más que en el párrafo inicial de la primera se mencione genéricamente la procedencia de esa vía de amparo, en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, ya que en los cuatro incisos en que se subdivide, se reglamentan específicamente los supuestos de dicha competencia, correspondiéndole el a), a la materia penal, el b), a la administrativa, el c), a la civil lato sensu y el d), a la laboral, a los cuales deben estarse, para dilucidar los casos especiales en que procede la vía directa, y porque en la fracción VI, únicamente se puntualiza que los Tribunales Colegiados y por excepción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer y resolver del amparo directo en los supuestos de la fracción V, de dicho precepto constitucional, se sujetarán al trámite y los términos que establezca la Ley Reglamentaria del Juicio de Garantías. Así el inciso c) de la fracción V del artículo 107 constitucional, que no se vio afectado por las susodichas reformas y adiciones, resuelve la cuestión en estudio, al preceptuar que el amparo directo es procedente en lo atinente a la materia civil, lato sensu, en contra de sentencias definitivas, sin mencionar las resoluciones que ponen fin al juicio, como sí lo hace en relación a la materia administrativa, el inciso b), del artículo constitucional en comento; por su parte, el artículo 44 de la Ley de Amparo no regula los casos de procedencia del amparo directo, según la diversidad de la materia del acto reclamado, sino que establece la carga para el quejoso, de presentar la demanda en esa vía, ante determinada autoridad, al señalar que el amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones, que pongan fin al juicio, se promoverá por conducto de la autoridad responsable, razón por la que no se opone a lo concluido; lo cual asimismo sucede con lo dispuesto por el artículo 46 del ordenamiento legal invocado, ya que aquel, substancialmente, sólo fue adicionado para el efecto de prevenir, en su párrafo tercero qué se entiende por resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que sin decir el mismo en lo principal, lo

dan por concluido y respecto de las cuales las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario por virtud del cual pueden ser modificadas o revocadas. Por todo ello, si se reclama en la vía directa, una sentencia que no sea definitiva, para efectos del juicio de amparo, en la materia civil, lato sensu, el tribunal colegiado respectivo, resulta incompetente para conocer y resolver la contienda constitucional, a la que deberá avocarse un Juez de Distrito.

Tribunal Colegiado del Octavo Circuito.

VIII. J/1

Amparo directo 426/89. Gustavo Galaz Mendoza. 1o. de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo García Romero. Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.

Amparo directo 465/89. Bancomer, SNC, 7 de diciembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo García Romero. Secretario: Fernando O. Villarreal Delgado

Amparo directo 468/89. Bancomer, SNC, 7 de diciembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando A. Yates Valdez. Secretario: Francisco J. Rocca Valdez.

Amparo directo 127/89. Marco Antonio Esquivel R. 24 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo García Romero. Secretario: Fernando O. Villarreal Delgado.

Amparo directo 53/90. Bancomer, SNC, 15 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo García Romero. Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo V Segunda Parte-2. Tesis: VIII. J/1 Página: 665. Tesis de Jurisprudencia.

Por su parte la contradicción nos señala

Amparo directo. Procede contra resoluciones que ponen fin al juicio en materia civil.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107 fracción V, párrafo primero, de la Carta Magna, el amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, no sólo cuando se

trate de materia administrativa, sino también procede en materia civil, pues aun cuando en el inciso c) de dicho precepto no se haya asentado expresamente, su procedencia respecto a resoluciones que ponen fin al juicio, como se hizo en el inciso b), asentándose únicamente que procede en contra de sentencias definitivas, ello no significa que la procedencia del juicio de amparo en materia civil no haya sufrido modificación alguna pues la reforma a dicho precepto constitucional, que consistió entre otras, en agregar como actos susceptibles de ser reclamados en la vía de amparo directo las resoluciones que ponen fin al juicio, alcanza también a la citada materia, dado que el párrafo primero de la fracción V se encuentra redactado en términos generales al expresar que el amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los casos siguientes: (y enumera los incisos a), b), c) y d) dentro de los que se encuentra la materia civil), debiendo tomarse en cuenta la definición que da el artículo 46, último párrafo de la Ley de Amparo, de lo que debe entenderse por resoluciones que ponen fin al juicio, a saber aquéllas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

50

Octava Época:

Contradicción de tesis 3/90. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito. 13 de agosto de 1990. Cinco votos.

Nota:

Tesis 3a./J.30/90, Gaceta número 34, pág. 35; Semanario Judicial de la Federación, tomo VI, Primera Parte, pág. 188.

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Octava Época. Tomo VI, Parte SCJN. Tesis: 50 Página: 32. Tesis de Jurisprudencia.

De las tesis antes referidas concluimos que existe la necesidad de efectuar una reforma que unifique, el inciso C) fracción V del artículo 107 constitucional con el contenido del artículo 158, dado que si bien resulta cierto, la interpretación que la

Corte ha emitido resuelve la controversia planteada, mediante un criterio que permite la correcta aplicación a un caso concreto, no debemos perder de vista que el texto del artículo objeto de análisis ha provocado confusión entre los litigantes o personas que solicitan el amparo y protección de la justicia federal; trascendiendo a provocar una incertidumbre jurídica derivada directamente de la ley.

Ahora bien con el propósito de intentar buscar una posible solución a la controversia que se analiza en el sentido de establecer si es constitucional o no, que las resoluciones que pongan fin al juicio dictadas principalmente en materia civil puedan ser combatidas a través del juicio de amparo directo y convalidar o resarcir el supuesto exceso que existe en la ley de amparo, en cuanto a que ésta sí establece, a diferencia de la constitución, de manera textual la procedencia del amparo directo respecto a las resoluciones que pongan fin al juicio estimamos que lo conveniente en este caso es adicionar en el inciso c) de la fracción V del artículo 107 constitucional el supuesto de *las resoluciones que ponen fin al juicio;* con lo cual se lograría lo siguiente:

> Se estaría otorgando mayor certeza jurídica tanto a los gobernados como a los impetrantes de garantías.
>
> De esta manera se estaría fortaleciendo a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, al establecer en la propia carta magna el supuesto de procedencia del juicio de amparo directo tratándose de resoluciones que ponen fin al juicio.
>
> Se convalidaría el supuesto exceso que existe en la ley de amparo, al establecer nuestra constitución de manera textual, la procedencia del amparo directo tratándose de resoluciones que ponen fin al juicio.

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

Iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona el inciso c) de la fracción V del artículo 107 constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

> I. a IV. ...
>
> V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito

que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los casos siguientes:

a)

b)

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas **y resoluciones que ponen fin al juicio** dictadas en los juicios del orden federal o en los juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo o en juicios del orden común.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 4 días del mes de enero de 2005.

Dip. Ernesto Herrera Tovar (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1684-I, jueves 3 de febrero de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 40, 71 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME DEL CONDE UGARTE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Jaime del Conde Ugarte, diputado federal 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 y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona los artículos 40, 71 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma que se propone al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

"La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser alienada; ella consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa" ("El Emilio" Juan Jacobo Rousseau).

Desde sus orígenes, la teoría política se ha preocupado por el problema de formular un ideal democrático que ilumine la práctica política cotidiana y entre dichas formulaciones la democracia directa ha ocupado con frecuencia un lugar relevante, a pesar de que el ejercicio del poder en el curso de la historia haya discurrido con carácter casi general por instituciones virtual o pretendidamente representativas.

Con el nacimiento del Estado moderno, nace también el reconocimiento de la igualdad natural del hombre, de la existencia y reconocimiento de los derechos naturales inalienables, y de una fundamentación social del poder, que sabiamente, se supo traducir en el principio de soberanía popular, hecho que como todos sabemos, dio como resultado una reorganización del orden político estatal.

En Acción Nacional concebimos al hombre como persona, dotada de cuerpo material y alma espiritual, cuya inteligencia y libre voluntad, le permite actuar con responsabilidad sobre sus propias acciones. Asimismo, posee derechos universales, inviolables e inalienables, a los que corresponden obligaciones inherentes a la naturaleza humana individual y social.

De tal suerte que estamos convencidos de que el ciudadano, por el solo hecho de serlo, debe de llevar en sí la obligación de participar en la vida pública de su país,

de acuerdo con las aptitudes de cada uno. Ya que un orden dinámico que respete la libertad y promueva la responsabilidad social como bases para el desarrollo de una comunidad democrática, sustentable y solidaria, reclama del Estado, el establecimiento de las vías y los instrumentos legales óptimos, para que la sociedad sea protagonista del ejercicio público. Pues el ideal de una sociedad civil, compuesta de hombres libres e iguales, es un ideal legitimador del poder.

Por eso, el compromiso de Acción Nacional en la LIX Legislatura con la sociedad tiene como base indiscutible la ley. Nada fuera de la ley, pero tampoco ningún ciudadano fuera del procedimiento de la ley.

En este contexto, la voluntad general soberana, que emerge del pacto formulado en términos del artículo 39 de nuestra carta magna, se caracteriza como indivisible e inalienable, aspecto este último que constituye la clave de la bóveda del edificio democrático y del punto que sirve de fundamento para la participación democrática directa.

Por esa causa, la presente iniciativa tiene como único propósito el de incorporar al texto constitucional las figuras de referéndum e iniciativa popular, como instituciones de democracia directa, complementarias en todo momento de la democracia representativa que opera en nuestro país.

Con la incorporación de estas figuras, se intenta poner en práctica la participación popular directa en el marco del ordenamiento constitucional, dando a éstos un carácter excepcional y reservándolas para las cuestiones de especial relevancia, intentando a través de ellas establecer una base de legitimidad democrática en el Estado constitucional de nuestro país.

El tema, por otro lado, adquiere relevancia especial en la actualidad. Toda vez que la democracia directa, o instituciones inspiradas en dicha forma política, mediante la participación popular directa en la elaboración de decisiones políticas, se ven y han sido reclamadas desde muy diversos sectores, y por la ciudadanía en general que en algunos casos se muestra ávida de participar en la vida política de su país, y que sin duda alguna podrán ser utilizadas en muy diferentes y muy diversos contextos.

Sin embargo, debemos tener siempre presente que las instituciones de participación directa, deberán ser utilizadas como instrumento de legitimación y consenso para el nuevo estado democrático que se está gestando, forjado a partir del vacío jurídico-político producido por la diversificación ideológica que se vive actualmente en el país. Situación por la cual nos vemos obligados a superar los viejos esquemas democráticos y reelaborar los supuestos a partir de la realidad actual y del constante reclamo social, reelaboración en la que las fórmulas de democracia directa han de desempeñar un papel importante.

Dicho de otra forma es tiempo de incorporar una alternativa democrática, frente al sistema representativo, para que de ésta forma el ideal democrático directo se institucionalice e incorpore a nuestro sistema constitucional, como medio de garantizar y legitimar la virtualidad del principio de soberanía popular, pues su reconocimiento e incorporación es un hecho ineludible, como característica fundamental, en el nuevo orden político al que estamos aspirando todos los mexicanos.

En este sentido, la democracia directa supone la expresión ideal del Estado constitucional. Ya que debemos entender a ésta, como aquel régimen político que en la adopción de decisiones de interés general para la comunidad, corresponde a la totalidad de los ciudadanos la toma de esas decisiones y que se pronuncien respecto a ellas de modo personal e individualizado; lo que conlleva a reafirmar que esto es, el clásico ideal del poder soberano, pues somos guiados por la idea de que la democracia, significa la igualdad política de los ciudadanos en todos los sentidos y ámbitos de su existencia; ya que solamente así se puede tener la plena convicción de un quehacer político bien dirigido, bien instruido y bien encausado, establecido para el beneficio no sólo de unos cuantos, sino de todos.

Así, las instituciones de participación directa deberán surgir principalmente dentro del constitucionalismo mexicano, como el intento de combinar el régimen representativo y legitimidad democrática, siendo precisamente con base en dicha fundamentación legitimadora, que la participación directa aparecerá ante todo como procedimiento de aprobación de textos constitucionales y estrechamente ligada a la teoría del poder constituyente permanente; lo que sin duda alguna, significará un gran avance dentro de la vida política mexicana, toda vez, que el poder soberano del pueblo, que se manifieste a través de la proposición o aprobación de leyes, será la base del poder legitimo, quedando así formulada la primera teorización de la participación directa como medio de virtualizar el principio de soberanía popular, que no quedara reducido a una mera declaración, sino, en cierta medida, será el principio generador de un derecho subjetivo para participar en la aprobación, derogación o modificación de los diversos ordenamientos legales que integran el sistema jurídico del país.

Por ello, la reforma que se somete a consideración de esta Asamblea, se funda principalmente en las figuras de "iniciativa popular y el referéndum", en aras de lograr un cambio de fondo en el sistema democrático y constitucional de México, pues estamos convencidos que con la incorporación de dichas instituciones dentro del constitucionalismo mexicano, se alcanzarán avances significativos tanto en él aspecto ideológico como en el pragmático, pues se logrará entre muchas otras cosas más:

Remodelar el concepto de constitución, para que por encima de su carácter fundamental, se convierta en la verdadera expresión del

pueblo, y que ese texto constitucional, constituya en toda la extensión de la palabra, un verdadero pacto social.

Solucionar y desideologizar el sistema de partidos, en la medida en que los grupos de interés y de presión ajenos a los mismos, cuenten con una vía de planteamiento y resolución de demandas, así como también un mecanismo de impugnación de decisiones legislativas o políticas, al margen de las organizaciones partidistas.

Convertirse en un eficaz instrumento de salvaguarda de los particularismos locales y del mandamiento de la estructura federal.

Pues tenemos la certeza de que en esta iniciativa, se hacen concretos los derechos de los ciudadanos y se garantizan los de todos los sectores sociales del país y con ello damos firmes pasos en la consolidación y depuración de la democracia mexicana.

Así y mediante la iniciativa popular, en vez de ejercer un simple control a posterior, los ciudadanos podrán orientar en cierta medida la actividad gubernamental, pues ésta será un método de participación directa de los ciudadanos para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentarios, ya sean estos constitucionales o secundarios, dentro del ámbito exclusivo de la administración pública.

En la práctica, la iniciativa popular se ejercerá mediante el depósito de un proyecto, firmado por un número determinado de electores, tendiente a solicitar la adopción de una ley o su abrogación, o la revisión de la Constitución de considerarlo necesario.

Por eso, para que una iniciativa popular pueda ser admitida y de inicio el proceso legislativo para su estudio, dictamen y votación por el Congreso de la Unión o por cualquiera de las Cámaras se requerirá:

Escrito de presentación de Iniciativa Popular dirigido al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara ante la cual se presente; incluyendo los nombres y firmas de las y los ciudadanos promoventes, los cuales deberán estar a salvo de sus derechos políticos y civiles según lo dispuesto por la Constitución y la ley en la materia, que no podrán ser en cantidad menores al número o porcentaje que determinará la ley para tales efectos.

Presentación de una exposición de motivos que incluya las razones y fundamentos de la iniciativa, así como de un articulado que cumpla los principios básicos de técnica jurídica y legislativa.

Cumplidos todos y cada uno de los requisitos antes expuestos y los que determine la ley respectiva, se les dará tramite y pasarán desde luego a la comisión respectiva, según lo dispuesto por la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso General.

En cuanto al referéndum, éste será un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos; en la formación, modificación, derogación o abrogación del ordenamiento constitucional y, en su caso, legislativo.

De esa forma y de acuerdo con los dispositivos constitucionales establecidos por el constituyente originario, el proyecto de reforma general de la Constitución, una vez aprobado por el Congreso, se someterá a referéndum "para que el pueblo se pronuncie a favor o en contra de la reforma" y se declarará sancionada la nueva reforma "si fuere aprobada por la mayoría de sufragantes de toda la República".

Entendido de esta forma, es menester de legitimidad, el establecimiento del referéndum, en virtud de que la reforma general de la carta fundamental implica un cambio en lo más profundo del contenido de la misma, lo que conlleva en cierto modo a interpretar la verdadera intención del poder constituyente originario, de forma tal, que ésta se manifieste en la actuación directa del pueblo. Pues debemos de reconocer que el pueblo no nos ha delegado más que la función de redactar la Constitución, función que él no puede ejercer; pero el rechazo o la aceptación, expresará su verdadero deseo.

De tal suerte que la ley reglamentaria para la celebración del referéndum se sujetará por lo menos a las siguientes bases:

La autoridad responsable deberá publicar una convocatoria con la indicación precisa de la ley o decreto o, en su caso, del o de los artículos que se proponen someter a referéndum;

Las razones por las cuales el acto, ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía.

Para ello, la ley en la materia deberá exponer la clasificación o especificación de dicho acto político, a saber:

Con relación a sus efectos podrá ser constitutivo, modificativo y abrogativo, según que confiera existencia, altere o ponga fin al acto sometido a consideración de la autoridad.

Con relación al objeto, podrá ser legislativo (si se trata de promulgación de leyes), gubernativo (si se trata de un asunto del Poder Ejecutivo), administrativo (si se refiere a un asunto de la administración), constituyente

(si se trata de una cuestión de la Constitución), según sea la materia sobre la que verse el acto sometido a consideración del pueblo.

En cuanto a la oportunidad de su realización puede ser: consultivo o *ante legem,* cuando la consulta se realicé previamente para conocer su opinión sobre la procedencia o no del acto en consideración; y ratificativo o *post legem,* cuando la consulta se haga con posterioridad a la aprobación de la medida adoptada, pero antes de entrar en vigencia.

Por ello, la presente iniciativa propone reformar al artículo 71 constitucional, adicionando una fracción IV a dicho precepto, con la finalidad de incorporar la figura de iniciativa popular facultando a todos los ciudadanos mexicanos a iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, en todo lo relativo a la Administración Pública Federal.

De la misma forma, se proponen la reforma y adición del artículo 40 del mismo texto constitucional, incorporando la figura del referéndum, el cual 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 forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación y el territorio nacional; la división de poderes; y el proceso de reforma constitucional.

Asimismo, se incluye en la presente iniciativa una fracción XXIX-N del artículo 73 constitucional, con la cual se facultará al Congreso de la Unión, para legislar en materia de participación ciudadana, en cuanto a la regularización de los procesos a seguir para que se pueda llevar a cabo dicha participación dentro de la vida política del país, con arreglo a las normas previamente establecidas en la presente iniciativa y que respondan y respeten las coordenadas y vectores de la Sociedad Civil a quienes irán dirigidas.

Con base en lo anterior y por ser un reclamo social, que dichas instituciones deben de ser incorporadas al texto constitucional vigente, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional somete a la consideración del órgano a que hace referencia el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de esta soberanía el siguiente

Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 40, 71 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 40, se adiciona una fracción IV al artículo 71 y se agrega una fracción XXIX-N al artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república **federal, democrática, representativa y participativa,** 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.

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 forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación y el territorio nacional; la división de poderes; y el proceso de reforma constitucional.

No habrá lugar de celebración de referéndum tratándose de disposiciones referentes a las materias: tributaria y fiscal, de expropiación, de limitación o la propiedad particular, así como del sistema bancario y monetario.

El resultado del proceso de referéndum será obligatorio para gobernantes y gobernados, si en dicho proceso participan cuando menos el 60 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

El derecho de solicitud de referéndum corresponde 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 serán establecidas en la ley reglamentaria correspondiente.

Artículo 71. ...

> I. a III. ...
>
> IV. A los ciudadanos de la República, en los términos de la ley que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-M. ...

XXIX-N. Para legislar en materia de democracia participativa.

XXX. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Segundo. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, deberá autorizar la creación de una Comisión Especial, a efecto de que ésta elabore el Proyecto de la "Ley de Participación Ciudadana Federal", dentro de los 60 días hábiles siguientes a la aprobación del presente decreto.

Tercero. La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, deberá presentar a consideración de la Mesa Directiva dentro de los 10 días naturales siguientes a la autorización a que se hace referencia el artículo anterior, los nombres de los Diputados que integrarán la Comisión Especial redactora de la "Ley de Participación Ciudadana Federal", observando para tal efecto la normatividad existente y la disponibilidad presupuestal de la Cámara.

Cuarto. Una vez terminado el proyecto que resulte, se someterá a consideración de la Asamblea, mismo que de ser aprobado pasará para su discusión y dictamen a las Comisiones de Participación Ciudadana y de Puntos Constitucionales y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias a este último para que haga las observaciones correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2005.

Dip. Jaime del Conde Ugarte (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1685, viernes 4 de febrero de 2005

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PRESENTADA POR EL DIPUTADO MANUEL VELASCO COELLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 3 DE FEBRERO DE 2005

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, Raúl Piña Horta, diputados de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales y a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de ley, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El tema relativo al jurado popular se ha convertido en un tema debatido en diversos ámbitos y generador de numerosas interrogantes las opiniones al respecto son varias y, en continuas ocasiones, divergentes.

Como sabemos, la Constitución encarga la función jurisdiccional al poder denominado "Poder Judicial de la Federación", es esta misma quien nombra como órganos encargados del Poder Judicial a una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. Y a un Consejo de la Judicatura Federal, que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial.

Si nos remontamos en la historia, el origen del jurado se encuentra en el privilegio de los reyes francos para seleccionar a un grupo de residentes de una localidad, todos ellos personas de mérito y confianza, para que declarasen bajo juramento sobre algunas cuestiones que importaban un conflicto sobre propiedades, o para descubrir los hechos relacionados con un delito. En consecuencia, los jurados no dictaminaban el derecho aplicable, sino "reconocían" o declaraban la verdad de los hechos en su caso.**1**

En este sentido, alguna vez Mark Twain dijo:**2** "Tenemos un sistema de jurado que es superior a cualquiera en el mundo y su eficiencia es únicamente obscurecida por la dificultad de encontrar doce hombres todos los días que no saben nada y no saben leer". Esto muestra que hasta en los Estados Unidos, a pesar de ser grandes cultivadores y realizadores del jurado popular, ha existido y existe la convicción de que, de alguna forma, el jurado quizá no sea perfecto instrumento de justicia, pero sí eco o reflejo del sistema democrático.

Sin embargo, durante la primera mitad del siglo XIX, el jurado empezó a decaer en Europa. Prusia alejó del jurado los casos de traición en 1850. Pero en América Latina, los jurados en esa época empezaron a popularizarse debido al ejemplo norteamericano; la Constitución Argentina de 1853, por ejemplo, estableció en su artículo 24 los juicios por jurado y el autor argentino de mayor influencia en México, Florentino González, favoreció esta institución escribiendo incluso un libro sobre la materia hacia 1869.

En México, por la tradición latino-romana y en virtud de que muchas veces ha prevalecido o subsistido más en la legislación reglamentaria que en la constitucional, ha habido un " ahora sí, ahora no, zigzagueo y diversos intentos en torno al jurado popular.**3**

El liberalismo mexicano mantuvo su apoyo inicial a las instituciones judiciales de los países anglosajones. Una de estas instituciones fue el juicio por jurado que durante la primera mitad del siglo XIX se sostuvo como un principio constitucional. Algo que debemos destacar, es que la Constitución, en sí, no habla, dentro del capítulo del Poder Judicial, de un jurado de ciudadanos, pero lo menciona en su artículo 20, A, fracción VI, que dice: En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculpado:

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o **jurado de ciudadanos** que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión.

Sin embargo, vemos que la Ley Orgánica del Poder Judicial federal nombra al jurado de ciudadanos dentro del Poder Judicial en su artículo, fracción VII, en este mismo sentido, el Código Federal de Procedimientos Penales discrepa con la Constitución y la Ley Orgánica en el nombre que se le da a éste órgano jurisdiccional, que sin lugar a dudas es el mismo, toda vez que de una interpretación sistemática de los tres ordenamientos citados se desprenden las características esenciales del jurado ciudadano.

La Constitución marca que el jurado de ciudadanos puede juzgar los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación; mientras que la Ley Orgánica nos dice que no sólo va a juzgar éstos delitos sino que también puede conocer de otros delitos que determinen las leyes (artículo 57), por lo que se podría considerar inconstitucional porque está incorporando cosas que la Constitución no establece.

Al jurado popular, se le considera un órgano jurisdiccional aunque consultivo ya que a los miembros de éste no se les exige ser abogados o tener una instrucción a nivel superior, puesto que la sentencia que se dicta en este procedimiento es dictada por un juez, y los miembros del jurado sólo opinan. También hay que mencionar que es un órgano colegiado, ya que se conforma por 7 ciudadanos designados por sorteo. Es ordinario, como todos los órganos jurisdiccionales en México (pues los extraordinarios están prohibidos según el artículo 14 constitucional), y es privativo o especial pues regula sólo ciertas situaciones específicas.

La Ley Orgánica del Poder Judicial habla, en su Título Quinto, Capítulo Único, "Del Jurado Federal de Ciudadanos", y establece que el jurado se formará por siete ciudadanos designados por sorteo, cuyos requisitos serán ser ciudadano mexicano, saber leer y escribir, y ser vecino del distrito judicial en que deba desempeñar el cargo, por lo menos desde un año antes. Al reunir los requisitos estas obligado a desempeñar el cargo de jurado.

También nos dice, en su artículo 60, quienes no podrán ser jurados, como los servidores públicos, los ministros de culto, los ciegos, sordos o mudos, entre otros. Para determinar quienes si pueden ser jurado, el Jefe del Distritito Federal y los presidentes municipales van a hacer una lista de los vecinos aptos para esta función cada dos años, que publicarán y enviarán al Consejo de la Judicatura Federal y al Procurador General de la República.

El Código Federal de Procedimientos Penales es el que se encarga de definir el procedimiento ante el Jurado; de ésta forma: En los casos de la competencia del jurado popular federal, el tribunal que conozca del proceso señalará día y hora para la celebración del juicio, dentro de los quince siguientes, y ordenará la insaculación y sorteo de los jurados.

Asimismo, como los derechos del hombre no fueron materia de competencia federal, sino que correspondió a los estados fijar un catálogo de derechos en sus respectivas jurisdicciones; el juicio por jurado fue establecido, al principio, en las Constituciones particulares de las originales entidades federativas.

José María Luis Mora fue quizá el más vehemente defensor de la institución en la Constitución del estado de México, aprobada el 14 de febrero de 1827. Como presidente de la Comisión de Constitución, elaboró el proyecto que contuvo el precepto relativo y que sería aprobado bajo el artículo 209 de dicha Constitución: "Ningún tribunal del Estado podrá pronunciar sentencia en material criminal sobre delitos graves sin previa declaración del jurado mayor *(grand jury)* de haber lugar a la formación de causa, y sin que certifique el jurado menor *(petit jury)* el hecho que ha motivado la acusación".

Poco después de la aprobación de la Constitución mexiquense, Mora obtuvo el título de abogado ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de México, y con ese motivo presentó un ensayo en defensa del juicio por jurado. En su escrito publicado en el periódico *El Observador de la República Mexicana* el 15 de agosto de 1827, consideró que la judicatura debería ser responsable ante el pueblo a quien debía su existencia, por lo que era necesario sostener el jurado.

En la época, y desde la vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812, el jurado había acompañado al juzgamiento de los delitos de imprenta. En México, desde la primera Ley de Imprenta del 14 de octubre de 1828 hasta la ley del 15 de mayo de 1883, el jurado fue indiscutible en la determinación de ilícitos en materia de imprenta. A pesar del desprestigio en que cayó el jurado en los juicios de imprenta, se insistió en las bondades de esa institución.

El 6 de enero de 1856, Ignacio L. Vallarta fue declarado electo diputado constituyente, por lo que debía constituir a la nación mexicana "bajo la forma republicana, democrática y representativa". Otros ilustres diputados electos en Jalisco, aunque no eran originarios de él, fueron Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto, Isidoro Olvera e Ignacio Ramírez. El más célebre de los diputados de Jalisco lo fue Valentín Gómez Farías, quien presidiría en febrero de 1857 el Congreso Constituyente.

Vallarta puede ser considerado dentro del grupo de liberales moderados que formaron mayoría en el Congreso Constituyente. Uno de los temas que lo diferenciaron con los radicales o liberales puros fue la discusión del juicio por jurado, al cual él se opuso en contra de la opinión de Francisco Zarco y de Ignacio Ramírez, que lo apoyaban.

En el proyecto de Constitución se incluyó el artículo 24, fracción 5ª, que proponía como derecho del individuo: "Que se le juzgue breve y públicamente por un jurado

imparcial compuesto de vecinos honrados del estado y distrito en donde el crimen ha sido cometido..."..En la sesión del 18 de agosto de 1856, comenzó el debate en favor del jurado, basándose en la experiencia histórica de que los jueces pueden ser sometidos a consignas y presiones de parte de los gobernantes, además de que el juez puede conducir tendenciosamente un proceso si es parcial, por lo que sostuvo el dictamen del artículo 24 del proyecto, por considerar al jurado como garante de las libertades públicas.

Finalmente, el juicio por jurado fue desechado en el Constituyente, gracias a la persuasiva argumentación de Vallarta. Siguiendo a los liberales moderados, sostuvo que los juicios deberían ser procesos conducidos totalmente por jueces expertos en derecho, por lo que las aspiraciones democratizadoras de los jurados se tornaban incompatibles con el sistema de administración de justicia, conducido por un juez.

En un prolongado y detallado discurso, que fue leído en la sesión del 19 de agosto de 1856, Vallarta negó que el juicio por jurado fuera un elemento esencial de la democracia, ya que ésta no requería de la participación directa del pueblo en los asuntos públicos, como eran los juicios, sino que la democracia implicaba su intervención, pero mediante representantes políticamente designados; por ello México se había constituido en una democracia representativa. Vallarta pensó que si se buscaba en el jurado la virtud de que las sentencias y la actividad judicial entera fuera expresión de la conciencia nacional, solamente lo sería si antes de aprobar dichos actos se sometieran a la consideración de todo el pueblo, lo cual no era posible por la naturaleza misma de la administración de justicia. Doce individuos de un jurado no podían arrogarse el carácter de portavoces de la conciencia nacional. En esa ocasión, Vallarta confesó paradójicamente: "Yo no he sido juez nunca, ni pretendo serlo jamás". Tomada la votación en esta materia, el juicio por jurado fue reprobado por la reñida votación de 42 votos contra 40, en la sesión del 27 de noviembre de 1856. Este escaso margen fue logrado, sin duda, por la brillante intervención de Vallarta y gracias a él, el jurado fue descartado del panorama procesal de México.

En México aunque no se adoptó el uso del jurado, se pretendió cambiar la función del juez, teniendo éste una función más de equidad que de rigurosa aplicación del derecho. De tal manera que en la época de Vallarta, la función del Juez se consideraba más una cuestión de justicia y equidad que de conocimiento experto del derecho, por lo que la Constitución de 1857 no tomó como base la profesionalización del juez. Esto es razonable para 1857, pues la formación de los códigos y la expedición de las leyes más elementales estaba todavía por efectuarse, por lo que México carecía de un cuerpo congruente de leyes nacionales.

A pesar de que ya se había llegado a este punto de acuerdo, el problema se trasladó a establecer un Jurado dentro del juicio de garantías o juicio de amparo,

cuyo procedimiento se detalló en el artículo 102 del Proyecto de Constitución, que decía en la parte conducente: "En todos estos casos, los tribunales de la Federación procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo Jurado calificará el hecho de manera que disponga la Ley Orgánica".

Ante esta nueva oportunidad, Ignacio Ramírez volvió a retomar su posición, manifestando que la teoría del jurado no era aplicable a los jueces profesionales y debería adoptarse uno y otro sistema con todas sus consecuencias, sin hacer un compuesto de ambos, porque se llegaría a un absurdo. Sin embargo, el artículo 102 del proyecto en favor del jurado, que fue aprobado gracias a la promoción de Melchor Ocampo, nunca fue insertado en el texto definitivo de la Constitución.

El Congreso Constituyente propuso como garantía de los juicios penales: "Que se le juzgue breve y públicamente por un jurado imparcial compuesto de vecinos honrados del estado y distrito en donde el crimen ha sido cometido. Este distrito deberá estar precisado por la ley".**4**

Esta disposición que se incluía en lo que actualmente es el artículo constitucional, quizá por la redacción inadecuada, como por la animadversión hacia los jurados, hacían de éstos unos juzgadores de hecho, cuando su origen y función hacía que sólo se circunscribieran a declarar los hechos que constituyen el entorno de una decisión judicial.

Aunque para el juicio de amparo no se estableció, los estados continuaron regulando el proceso penal de acuerdo a sus propias instituciones. Es muy significativa la ley de jurados en materia criminal para el Distrito Federal del 15 de junio de 1869 que, como toda la legislación del *Distrito Federal,* tendría aplicación supletoria en materia federal.

No obstante, como ya mencionamos, una especie de juicio por jurado sobrevivió y fue la de los encargados de conocer las causas por delitos de imprenta. De la misma manera, la Constitución de Cádiz había desechado el jurado para los juicios civiles y penales, pero habían permitido que para castigar los abusos de la liberta de imprenta se organizaran Jurados que determinaran si los escritos publicados constituían libelos o, por el contrario, eran expresión auténtica de esa libertad. Las leyes españolas del 22 de octubre de 1820 y del 12 de febrero de 1822 habían organizado tales jurados.

Quizá para 1857, Vallarta conocía el desarrollo de la institución del jurado para conocer de los delitos de imprenta en Inglaterra, por lo que pudo inferir que aun el jurado en estos casos tenía un papel muy reducido y limitado. Convencido de la decadencia del jurado, cuando proyectó la Ley sobre el Juicio de Amparo al final de su vida, y que se publicaría el 14 de diciembre de 1882, no incluyó al jurado

dentro del procedimiento para sustanciar el juicio de amparo, salvando con ello a la institución, según opinión generalizada de la doctrina jurídica actual.

El siguiente debate sobre el jurado popular, se da con la Constitución de 1917, el cual, sin duda, representó un triunfo formal para los jurados, pues desde entonces se le reconoce para los juicios penales como una garantía constitucional. El proyecto de Venustiano Carranza lo sugiere en los mismos términos que finalmente se establece en la fracción VI del artículo 20 constitucional, como se menciona en un principio.

La propuesta de Carranza, en el artículo 20, fracción VI decía: "será juzgado en audiencia publica por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiera el delito siempre que este pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión".

La mayoría de los diputados, particularmente los especialistas en derecho, habían aceptado, en su mayor parte, la redacción del artículo 20 del proyecto de Carranza. Sin embargo Machorro Narváez, que después seria ministro de la Suprema Corte de Justicia, no solo se pronuncio en contra del jurado. Congruente critico a la Comisión de Constitución de volver a poner en la mesa de las discusiones un tema, a su juicio, ya agotado desde el constituyente de 1857.

No obstante que el jurado popular era una institución "simpática" y muy unida a las luchas libertarias continuas, la verdad era que, a esa fecha la Revolución no era popular y estaba conformada por una minoría del 40%. Por lo anterior resultaba evidente que hasta que se propagara regularmente la Revolución, los jurados estarían conformados por reaccionarios.**5** No obstante prosiguió el debate, y llegado el momento de la votación se decidió votar en lo general el artículo 20 y en lo particular la fracción VI, siendo al final aprobadas por la mayoría en una votación de 84 contra 70.

Hoy en día la redacción del artículo 20, fracción VI, podría contraponerse con lo que establece el artículo 17 de la Constitución Política, que dice: "...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...". Asimismo, podemos apreciar que La Ley Orgánica va más allá que la Constitución, por lo que se le puede considerar inconstitucional.

En coherencia con los anteriormente expuesto y al no tenerse noticias de la aplicación de este jurado ciudadano**6** en la actualidad, el jurado de ciudadanos o bien, Jurado Popular resulta letra muerta, por ello, El Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, se permite someter ante el pleno de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma la fracción VI del apartado A del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se derogan las fracciones XII y XIII del artículo 160 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se deroga la fracción VII del artículo I, el Capítulo Único del Título Quinto denominado "Del Jurado Federal de Ciudadanos", con sus artículos del 56 al 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; se deroga el Capítulo Segundo denominado "Procedimiento Relativo al Jurado Popular", con sus artículos del 308 al 350 del Código Federal de Procedimientos Penales

Artículo Primero.- Se reforma la fracción VI del apartado A del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos 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;

De la fracción I a la V ...

VI. Será juzgado en audiencia publica por un juez, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden publico o la seguridad exterior o interior de la nación;

Artículo Segundo.- Se derogan las fracciones XII y XIII del artículo 160 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 160.- En los juicios del orden pena, se consideraran violadas las leyes del procedimiento, de manera que su infracción afecte a las defensas del quejoso:

De la fracción I a la XI ...

XII. Se deroga

XIII. Se deroga

Artículo Tercero.- Se deroga la fracción VII del artículo I, el Capítulo Único del Título Quinto denominado "Del Jurado Federal de Ciudadanos", con sus artículos del 56 al 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; para quedar como sigue:

Artículo 1º. El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

De la fracción I a la VI ...

VII. Se deroga

Del artículo 56 al artículo 67 **(se derogan)**

Artículo Cuarto.- Se deroga el Capítulo Segundo denominado "Procedimiento Relativo al Jurado Popular" con sus artículos del 308 al 350 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Del artículo 308 al artículo 350 **(se derogan)**

Transitorios

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

Notas:

1 www.juridicas.unam.mx
2 Alschuler, Albert W. "The Supreme Court and the Jury?" *The University of Chicago. Law Review,* vol. 50, p.154.
3 Rabasa Emilio O. *El jurado popular en las constituciones de 1857 y 1917. Antecedentes, secuencia y consecuencias*.
4 Artículo 24, fracción V, del proyecto.
5. Rabasa Emilio O. *El jurado popular en las constituciones de 1857 y 1917. Antecedentes, secuencia y consecuencias.* P.18.
6 La última vez que realmente funciono fue el periodo comprendido entre 1925 y 1929, casos que se abordan por Federico Sodi en libro *El jurado resuelve.* México, Trillas,1961.

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 03 días del mes de febrero de 2005.

Diputados: Manuel Velasco Coello (rúbrica), coordinador; Jorge A. Kahwagi Macari, vicecoordinador; 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 (rúbrica), Félix Adrián Fuentes Villalobos, Jorge Legorreta Ordorica (rúbrica), Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio, Cuauhtémoc Ochoa Fernández (rúbrica), Javier Orozco Gómez, Raúl Piña Horta (rúbrica).

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos. Febrero 3 de 2005)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1685, viernes 4 de febrero de 2005

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JORGE A. KAHWAGI MACARI Y JACQUELINE GUADALUPE ARGÜELLES GUZMÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, Y PRESENTADA POR EL PRIMERO EN LA SESIÓN DEL JUEVES 3 DE FEBRERO DE 2005

Jorge Antonio Kahwagi Macari y Jacqueline Argüelles Guzmán, 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 XXX, 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 de ley, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La función legislativa del Congreso ha estado directamente relacionada, entre otras, con los insuficientes periodos de sesiones a los que por ley está sujeta la Cámara. Los tiempos han avanzado, el número de asuntos que debe atender el Congreso es cada vez mayor y para los cuales los periodos previstos en la Constitución resultan evidentemente insuficientes.

La Constitución de 1857, en el artículo 62, fue la primera en establecer dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, del 16 de septiembre al 15 de diciembre, sin la posibilidad de prorrogarse; y el segundo periodo, del 1º de abril al 31 de mayo. Con la reforma de 1874 a esta Constitución, el primer periodo ordinario de sesiones se podría prorrogar hasta por 15 días.

El texto original de la Constitución de 1917 consideró un solo periodo ordinario de sesiones en los artículos 65 y 66. Éste iniciaría el 1 de septiembre de cada año y duraría el tiempo necesario para tratar los asuntos concernientes a la revisión de la cuenta pública, el examen, discusión y aprobación del presupuesto, así como de los impuestos necesarios para cubrirlos y, por último, para conocer de las iniciativas de ley que se le presentarán. Dicho periodo ordinario de sesiones tenía como fecha límite el 31 de diciembre del mismo año. En 1986[1] se realizó la modificación a través de la cual se estableció un doble periodo ordinario de

sesiones iniciándose, el primero, del 1 de noviembre que no podría prolongarse mas allá del 31 de diciembre y, el segundo, del 15 de abril hasta como máximo el 15 de julio. Para el año de 1993**2** se dio otra modificación, en la cual se estableció un primer periodo de sesiones ordinarias que iría del 1 de septiembre al 15 o, como excepción, al 31 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo, y un segundo periodo que comprendería del 15 de marzo al 30 de abril de cada año.

La última modificación la realizó la Legislatura LIX el 15 de Diciembre del año 2003. Este esfuerzo del Congreso permitió la modificación del articulo 65 de la Constitución aumentando un mes y medio al trabajo legislativo. Para el segundo periodo de sesiones, del segundo año de la Legislatura LIX, se pondrá en marcha esta nueva modificación, sin embargo el aumento resulta insuficiente a todas luces, por la cantidad de asuntos que se han presentado en esta Legislatura, así como el desahogo de los asuntos pendientes.

En un estudio de derecho comparado realizado por la Cámara de Diputados sobre la duración de los periodos de sesiones en 10 países con sistema presidencial, y 5 países con sistema parlamentario se encontró lo siguiente:

> Estados Unidos y Venezuela son los países que sesionan más tiempo, 11 y 12 meses respectivamente. Las actividades del Congreso de Estados Unidos se dividen en dos sesiones anuales, la primera sesión comenzará en enero, cuando se instala un nuevo Congreso, y la segunda sesión se instalará en enero del siguiente año de la Legislatura. El Congreso de Venezuela también divide su trabajo en dos periodos de sesiones, el primero dura 7 meses y medio, y el segundo 3 meses y medio.
>
> 6 países sesionan durante nueve meses: Italia, España con dos periodos de sesiones, Francia con un solo periodo de sesiones, Argentina con un solo periodo de sesiones, Brasil y Paraguay con dos periodos de sesiones, respectivamente.
>
> Colombia sesiona durante 8 meses divididos en dos periodos por año, que constituirán una sola Legislatura.
>
> Durante 7 meses sesiona Perú, donde habrá dos periodos ordinarios de sesiones.
> México sesiona por 6.5 meses, divididos en dos periodos de sesiones ordinarios.
>
> La duración total de los periodos de sesiones de Inglaterra y Costa Rica es de 6 meses, dividido en dos periodos de sesiones.

El país que sesiona menos es Chile, con 4 meses, en un solo periodo de sesiones al año.

En un análisis de la duración de los periodos de sesiones de las entidades federativas de la República Mexicana se encontró que funcionan de la siguiente manera:

1. Los Congresos de Puebla, Baja California, Guerrero, Michoacán y Yucatán tienen tres periodos de sesiones al año, los otros estados de la República y el Distrito Federal cuentan con dos periodos de sesiones en el año.
2. Baja California y Michoacán sesionan todo el año, dividido en tres periodos de sesiones.

3. Morelos sesiona 9 meses al año.
4. Tlaxcala sesiona 8 meses y medio.

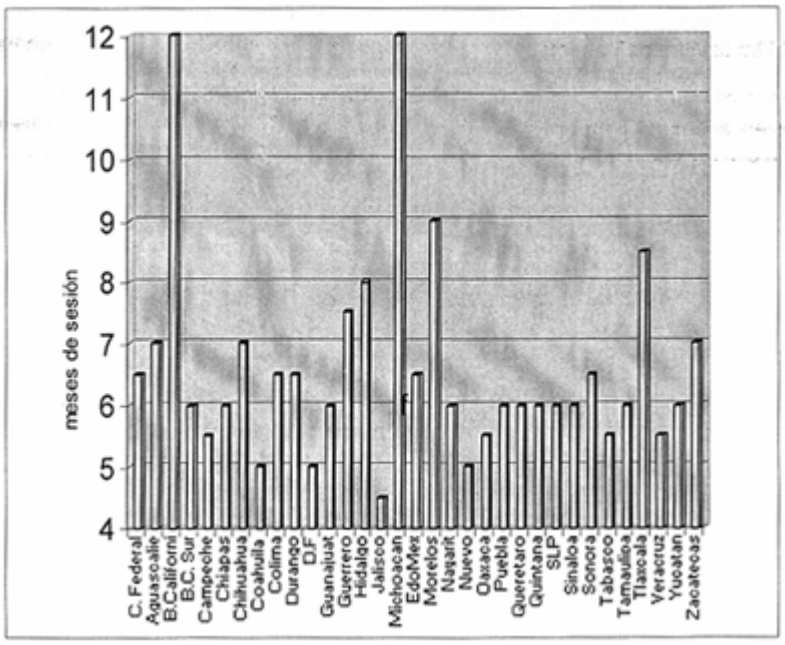
5. El estado de Hidalgo sesiona durante 8 meses.
6. Guerrero sesiona durante 7.5 meses, divididos en tres periodos de sesiones.

7. Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas sesionan durante 7 meses.
8. Colima, Durango, Sonora, sesionan durante 6 meses y medio.

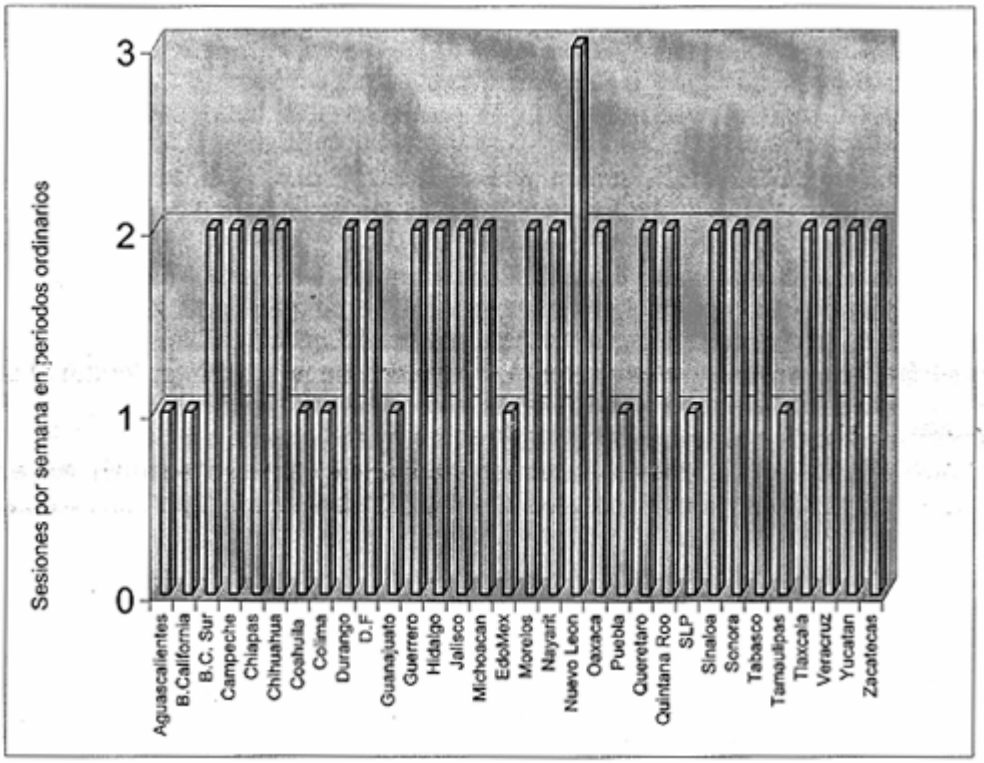
9. Baja California Sur, Chiapas, estado de México, Nayarit y Tamaulipas sesionan durante 6 meses.
10. Diez estados sesionan durante 6 meses (Baja California Sur, Chiapas, estado de México, Guanajuato, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán).

11. Los congresos de Campeche, Oaxaca, Tabasco y Veracruz sesionan durante 5.5 meses.
12. Coahuila, el Distrito Federal y Nuevo León sesionan durante 5 meses.

13. Jalisco es el estado que menos sesiona: los dos periodos en total duran 4.5 meses.



Otro dato interesante es el número de sesiones por semana, durante los periodos ordinarios, que tienen los Congresos locales.



Los datos anteriores nos indican:

> De los sistemas presidenciales, entre los 10 países analizados, el promedio de meses que trabajan los congresos son de 8 meses y medio. Esto dividido principalmente en dos periodos de sesiones. México sólo sesiona 6 meses y medio dividido en dos periodos de sesiones al año.
>
> De los Congresos locales de la República Mexicana estudiados, el promedio de duración de los periodos de sesiones es 6 meses y medio, dividido en 2 periodos de sesiones al año, con excepción de los Estados de Baja California, Guerrero, Michoacán, Puebla y Yucatán. En promedio los Congresos Locales sesionan 1.72 veces por semana durante los periodos ordinarios.

La conclusión es que el Congreso de la Unión de los Estados Mexicanos trabaja por debajo del promedio de otros sistemas presidenciales. A partir del segundo periodo de sesiones, del segundo año de la Legislatura LIX, el Congreso Federal igualara en tiempo el promedio de trabajo de los Congresos Locales. Sin embargo hay muchos Congresos Locales que no solamente trabajan más, sino que además sesionan igual o más veces en la semana durante los periodos ordinarios que el Congreso federal. Esto es grave si consideramos el número y la complejidad de los asuntos que se tratan en el Poder Legislativo, y que indudablemente afectan la función Legislativa del Congreso en lo que a desahogo de asuntos se refiere.

La opinión pública también ha mostrado inquietud y descontento con el trabajo que realiza el Congreso de la Unión. Al respecto, y según datos del centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados publicados en octubre de 2003 y que retoma de la Encuesta Nacional de Cultura y Prácticas Ciudadanas elaborada por la Secretaria de Gobernación sobre la imagen que los encuestados tienen de la Cámara de Diputados,[3] las respuestas más comunes fueron éstas: "no trabajan bien" (23%), "faltan mucho", "son flojos" (19%), "se pelean" (12%) y "no se ponen de acuerdo" (9%).

Por otra parte, a la pregunta expresa de "¿usted diría que los legisladores trabajan mucho o trabajan poco?",[4] 7 de cada 10 mexicanos ha respondido de manera consistente "poco" mientras que sólo 1 de cada 10 personas responde: "trabajan mucho".

Para mejorar el desempeño de la función legislativa proponemos lo siguiente:

Nuestra propuesta en este punto específico consiste en la implantación de un tercer periodo de sesiones con la finalidad de dar cabida con mayor amplitud a los asuntos propios de la Cámara y mostrar a la sociedad el compromiso y la responsabilidad que como legisladores se tiene.

La justificación del aumento de los periodos de sesiones, atiende a la cantidad de asuntos que se quedan sin dictaminar Legislatura tras Legislatura. Tan sólo de las últimas dos Legislaturas, el número de asuntos pendientes asciende a 1,357 iniciativas que no han sido dictaminadas y que se turnaron a la LIX legislatura para su discusión y aprobación. La falta de dictaminación de iniciativas dificulta el cumplimiento de una de las principales funciones del Congreso de la Unión que es la función legislativa.

No solamente se debe dar una respuesta técnica para desahogar los asuntos que se tratan en el Congreso, Es indispensable entender que la Cámara también es un órgano político y que hay muchos asuntos que atienden y deben atender a los tiempos propios de la vida política. Sin embargo, aumentar un tercer periodo de sesiones es un mecanismo técnico que incentiva a los actores políticos a la búsqueda de acuerdos con la finalidad de dar salida a los asuntos presentados en el Congreso.

Con base en lo anterior, los diputados que firman al calce someten ante el Pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto mediante el cual se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, a partir del 1 de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, **y finalmente para un tercer periodo de sesiones ordinarias, que iniciará el 1 junio de cada año.**

En **los tres** periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada periodo de sesiones ordinarias, el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Artículo 66. ... El tercer periodo no podrá prolongarse más allá del 31 de julio del mismo año.

...

Transitorio

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

Notas:
1 Diario Oficial de la Federación, 7 de abril de 1986.
2 Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993.
3 Encuesta en vivienda, noviembre-diciembre de 2001.
4 Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, SC.

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 tres días del mes de febrero de 2005.

Diputados: Jorge A. Kahwagi Macari, Jacqueline Argüelles Guzmán (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Febrero 3 de 2005.)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1687, martes 8 de febrero de 2005

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 25, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, Y 73, FRACCIONES VII, X, XXIX Y XXX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera
Presidente de la Cámara de Diputados
H. Congreso de la Unión
México, DF

Por medio del presente nos dirigimos muy respetuosamente a usted, con el propósito de hacerle llegar copia íntegra del dictamen número 30 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, presentado en sesión ordinaria de la H. XVIII Legislatura constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, celebrada el día 20 de enero del año en curso, en el que se aprueba iniciativa de reforma a los artículos 25, párrafos primero y segundo, y 73, fracciones VII, X, XXIX, y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior se remite para los efectos legales conducentes.

Agradeciendo de antemano la atención que se sirva otorgar al presente, aprovechamos la oportunidad para reiterarle nuestra distinguida consideración y respeto.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.
Mexicali, BC, a 27 de enero de 2005.

Dip. Guillermo Aldrete Haas (rúbrica)
Presidente

Dip. Elvira Luna Pineda (rúbrica)
Secretaria

Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales
Dictamen número 30

Honorable Asamblea:

Comisión que suscribe, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 55, 56, fracción II, 57, 61, fracción I, y 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Baja California, recibió para su estudio, análisis, dictaminación y aprobación en su caso iniciativa que reforma los artículos 25, párrafos primero y segundo, y 73 fracciones VII, X, XXIX, Y XXX; adiciona los artículos 73, con una fracción XXIX-K, y 116, con una fracción VIII y una fracción IX, y, se deroga la fracción VIII del artículo 117, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Nicolás Osuna Aguilasocho en representación del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la XVII Legislatura del Congreso del estado de Baja California el 18 de febrero del 2004.

I. Antecedentes de la iniciativa

1. Con fecha 18 de febrero el 2004; el diputado Nicolás Osuna Aguilasocho en representación del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa que reforma los artículos 25, párrafos primero y segundo, y 73 fracciones VII, X, XXIX, Y XXX; adiciona los artículos 73, con una fracción XXIX-K, y 116, con una fracción VIII y una fracción IX, y deroga la fracción VIII del artículo 117, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El Presidente de la Mesa Directiva, con fundamento en la facultad conferida por el artículo 50 fracción II, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, la turnó a esta Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales mediante oficio número 5120 de fecha 18 de febrero de 2004.

3. Una vez recibida la iniciativa en comento el 19 de febrero de 2004 y analizada que fue en todos y cada uno de sus términos, la Comisión que suscribe en cumplimiento con lo previsto en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, realiza el presente dictamen en base a lo siguiente:

II. Estudio y análisis

A. Intención de la iniciativa

La iniciativa de decreto tiene como propósito adicionar la palabra "federal" en el primer párrafo del artículo 25 constitucional a fin de establecer claramente un nivel de participación de las entidades federativas en el desarrollo nacional, también se adiciona un segundo párrafo en el cual se crea una Comisión Federal de Presupuesto, Ingreso y Gasto Público, como un espacio de consulta y participación en relación con la planeación, conducción, coordinación y orientación

de la actividad económica nacional; el inicialista propone que la comisión se integre por el Presidente de la República, quien la presidirá y por los titulares del los Ejecutivos estatales, con esto el inicialista propone dar a las entidades federativas la calidad de socios otorgándoles atribuciones tributarias.

Otro aspecto que busca el inicialista es señalar que la federación podrá imponer contribuciones sobre actividades relacionadas con las instituciones financieras y sociedades de seguro; y que en caso de los aprovechamientos y explotación de los recursos naturales se les participe a las entidades federativas.

Asimismo se limita la facultad de la federación para imponer contribuciones únicamente por cuanto hace a la producción de tabacos eliminando la expresión labrados, cerveza y bebidas alcohólicas.

También se propone en la reforma, la previsión de que las entidades federativas serán informadas y participarán en el rendimiento de dichas contribuciones especiales; por lo que hace a la fracción XXX del artículo 73 se adiciona el concepto de **"coordinación hacendaria",** lo anterior desde la percepción del promovente, contribuirá a dar inicio a una nueva participación verdaderamente federal en materia hacendaria.

B.- Marco legal de la iniciativa

Las leyes que están relacionadas con la iniciativa a dictaminar son las siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En sus artículos 25 y 73, que establecen los lineamientos generales en los que se basara el desarrollo económico del país.

III.- Análisis general de la iniciativa

La iniciativa objeto del presente dictamen, busca modificar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la intención de limitar las atribuciones del Congreso federal y aumentar la participación de las entidades federativas en aspectos tributarios.

Dentro de los aspectos más trascendentes de la reforma pueden señalarse, la obligación impuesta al Congreso federal de consultar y participar en algunos rubros a las entidades federativas, otro punto importante es la propuesta de crear una Comisión Federal de Presupuesto, Ingreso y Gasto Público integrada por el Presidente de la República y los titulares de las entidades federativas del país, al respecto se encontraron algunos aspectos que pudieren contravienen las competencias y atribuciones de poderes asignadas por la Constitución federal, por

lo que se sugieren algunas modificaciones de forma a la iniciativa planteada a efecto poder salvaguardarse la intención del inicialista y evitar la contradicción normativa, aspecto que más adelante se abordarán de forma particular.

Para identificar los cambios substanciales que el inicialista propone. Se realizará un cuadro comparativo de las reformas que se propone y la legislación vigente; con el objeto de clarificar la intención legislativa del promovente y realizar los comentarios jurídicos procedentes:

Texto vigente

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en si caso de establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores sociales y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria

o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Sección III
De las Facultades del Congreso

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I. a VI. .....

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

VIII. a IX. ...

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. a XXVIII. ...

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior;

2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o.- Sobre servicios públicos.

5o.- Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;
b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) a f). ...

g) Producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica

XXIX-B. a XXIX-J. ...

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos límites a las investigaciones correspondientes.

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Texto propuesto

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía Nacional y su régimen democrático **y federal,** mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, **que** permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. **Para tal efecto, el titular del Ejecutivo federal tomará en cuenta la opinión de la Comisión Federal de Presupuesto, Ingreso y Gasto Público, integradas por el Presidente de la**

República, quién la presidirá, y por los titulares de los Ejecutivos de las entidades federativas, la que funcionará conforme a los lineamientos establecidos por el Congreso de la Unión.

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. ...

I. a VI. ...

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, **sin contravenir las facultades tributarias reservadas para las entidades federativas y municipios.**

VIII A IX. ...

X. Para legislar en toda la República sobre **producción y explotación de** hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear, **así como sobre** comercio, industria cinematografía, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, y par (sic) expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Esta facultad se ejercerá sin contravenir las atribuciones de las entidades federativas que, en materia tributaria, señala el artículo 116;

XI. a XXVIII. ...

XXIX. ...

1°. ...

2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27, **de las cuales**

participará en las entidades federativas en los términos de las leyes aplicables.

3°. **Sobre las actividades propias de las** institucionales financieras y sociedades de seguros,

4°. ...

5°. ...

a) ...

b) Producción de tabacos;

c) a f) ...

d) Producción de cerveza y bebidas alcohólicas.

Las entidades Federativas serán informadas y participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la forma y proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B a la XXIX-J. ...

XXIX-K. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal y de los gobiernos de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia hacendaria.

Serán objeto de tales leyes los aspectos relacionados con los sujetos objetos y actividades, así como la tasa, tarifas y cuotas, en tratándose de contribuciones.

XXX. Para expedir las leyes en materia de coordinación hacendaria entre la Federación y entidades federativas; las que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores a las demás que esta Constitución concede a los Poderes de la Unión, sin contravenir las facultades otorgadas o reservadas a las entidades federativas y municipios.

Primero.- Remitirse la resolución a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, para los efectos legales conducentes.

Segundo.- Publíquese en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

IV.- Análisis particular de la iniciativa

Como se observa en el cuadro comparativo, la intención del inicialista es limitar las atribuciones del Congreso federal y aumentar la participación de las entidades federativas en aspectos hacendarios, al respecto se realiza el siguiente análisis particular:

1. Por lo que respecta a la reforma del artículo 25 de la Constitución federal, mediante la cual se crea la Comisión Federal de Presupuesto, Ingreso y Gasto Público, que estará integrada por los titulares de los Ejecutivos de las entidades federativas a efecto de tomarles la opinión, y que será presidida por el Presidente de la República; es importante señalar, que la Ley de Planeación Federal, que es la norma reglamentaria de este numeral. Al respecto la ley en comento establece en su artículo 4 que es responsabilidad del Ejecutivo federal conducir la planeación nacional de desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Asimismo el Capítulo V denominado "Coordinación" en su artículo 33, prevé que *El ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional de desarrollo,* coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todo los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Atendiendo lo anterior, la intención de crear una Comisión Federal de Presupuesto, Ingreso y Gasto Público, se encuentra dentro del marco constitucional, **por lo que no existe contravención jurídica alguna** para su inclusión textual dentro del texto constitucional, por lo que se considera jurídicamente procedente.

Esta aseveración se hace en virtud de que la participación de las entidades federativas así como los mecanismos para llevarla a cabo se encuentra prevista en la Ley de Planeación; participación que se materializa a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, previsto por el artículo 12 de la ley en comento.

En este sentido, al ser el objeto del inicialista que las entidades federativas participen en el proceso de planeación mediante esta Comisión, es un

aspecto que ya se encuentra regulado y previsto de manera general en la Ley de Planeación, por lo que establecer la creación de esta comisión viene a consolidar lo ya previsto por el texto constitucional.

2. Por lo que respecta las diversas modificaciones al artículo 73, como es incluir en la fracción VIII que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, anexando **"sin contravenir las facultades tributarias reservadas para las entidades federativas y municipios"** se considera que no afecta su inclusión en el texto constitucional, ya según lo previsto por el artículo 124 de nuestra Carta Magna: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados",como se puede observar el inicialista, mediante esta redacción pretender reafirmar esta disposición; **no obstante, al no encontrarse expresamente en listadas y delimitadas constitucionalmente las facultades de las entidades federativas en la Constitución federal, seguirá la puerta abierta para que el Congreso de la Unión, siga limitando las atribuciones que por exclusión del artículo 73 corresponden a las entidades federativas, y que son cada vez menos al momento que el Congreso federal incluye nuevas atribuciones para sí alo adicionar fracciones a este numeral. En este sentido sería más conveniente** que las facultades de la entidades federativas estuvieran en listas en el texto constitucional, para salvaguardar de esta forma las pocas atribuciones que aun quedan para las entidades federativas.

En relación a la reforma y adición de un segundo párrafo a la fracción X, en donde se limita al Congreso federal a legislar sólo sobre la producción y explotación de hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear sin contravenir las facultades tributarias reservadas para las entidades federativas y municipios remitiendo a su vez al artículo 116 de la Constitución federal artículo que no corresponde al texto legislativo a que hace referencia el inicialista por lo que se sugiere una modificación de redacción siendo la siguiente:

X. Para Legislar en toda la República sobre **producción y explotación de** hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear, **así como sobre** comercio, industria cinematografía, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Esta facultad se ejercerá sin contravenir las atribuciones de las entidades federativas que en materia tributaria, señala esta Constitución;

3. Por lo que hace a la reforma del inciso b) de la fracción XXIX, que regula la facultad exclusiva del Congreso federal para legislar sobre la producción y consumo de tabacos, el inicialista propone que esta facultad se limite sólo sobre la producción, en esta misma fracción el inicialista establece que del inciso a) a f) quedarán sin modificación, pero en la propuesta de reforma el inicialista modifica el inciso d), mismo que no corresponde a la redacción vigente de la Constitución federal, eliminando además el inciso g) existiendo un error de correspondencia normativa; en este sentido y con el objeto de corregir este error de técnica legislativa se sugiere la siguiente redacción:

b) Producción de tabacos;

c) al f). ...

g) Producción de cerveza y bebidas alcohólicas. Las entidades Federativas serán informadas y participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la forma y proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

4. Por lo que respecta a la reforma de la fracción XXIX-K del artículo 73, es importante señalar que esta fracción regula la facultad del Congreso federal en materia del turismo y el establecimiento de las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la federación, estados, municipios y el Distrito Federal así como la participación de los sectores social y privado; misma que el inicialista elimina, convirtiendo la fracción XXIX-L del texto vigente en XXIX-K, pero eliminando la facultad de la federación para legislar en materia de pesca y agricultura, asimismo elimina la fracción XXIX-M, que regula la facultad del Congreso federal, para legislar en materia de seguridad nacional, aspecto que repercutiría de manera importante en rubros que actualmente cuenta con una ley federal obligatoria para todas las entidades federativas del país, por lo que se sugiere una modificación a la redacción planteada por el inicialista siendo la siguiente:

XXIX-K. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal y de los gobiernos de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia hacendaria.

Serán objeto de tales leyes los aspectos relacionados con los sujetos objetos y actividades, así como la tasa, tarifas y cuotas tratándose de contribuciones.

XXIX-L. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y limites a las investigaciones correspondientes.

5. Respecto a la reforma de la fracción XXX propuesta por el inicialista establece la facultad del Congreso para expedir las leyes en materia de coordinación hacendaria entre la Federación y entidades federativas; **aspecto que se considera procedente en virtud de ser una atribución que el Congreso federal viene ejerciendo desde hace tiempo y que se hizo manifiesta con la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal por lo que esta modificación se considera jurídicamente procedente.**

6. Respecto a las reformas a los artículos 116 y 117 constitucionales a que hace referencia el inicialista en su exposición de motivos, no plantea reforma alguna en el texto propuesto para su modificación, aspecto por el cual no se estuvo en la posibilidad de realizar la opinión jurídica respectiva.

Por lo anteriormente expresado y:

Considerando

Primero.- Que es facultad del Congreso del estado de acuerdo al artículo 27 fracción II de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como proponer la reforma o derogación de unas y otras.

Segundo.- Con fecha 18 de febrero del 2004; el diputado Nicolás Osuna Aguilasocho en representación del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presento la iniciativa que reforma los artículos 25, párrafos primero y segundo, y 73 fracciones VII, X, XXIX y XXX, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero.- Que las reformas planeadas por el inicialista tiene por objeto, incluir en texto constitucional limitantes al Congreso federal para legislar en materia tributaria, a efecto de dar mayores atribuciones a las entidades federativas del país, no obstante se encontraron en algunos planteamientos e inconsistencias jurídicas que lograron excluirse con una modificación a la redacción planteada, misma que no afecta el fondo de la iniciativa planteada.

Cuarto.- Que no obstante la loable intención de las reformas, después del estudio y análisis jurídico realizado, fue necesario en atención a la técnica legislativa replantear la redacción del inicialista a efecto de evitar contradicciones respecto a

la naturaleza de las competencias de los poderes, así como inconsistencias jurídicas de forma y errores de correspondencia en las reformas planteadas.

Quinto.- Que el presente dictamen fue analizado en todos y cada uno de sus puntos por los integrantes de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, quienes determinaron **aprobarlo por unanimidad** de votos de los diputados René Adrián Mendívil Acosta, Gilberto Daniel González Solís, Silvano Abarca Macklis y Carlos Enrique Jiménez Ruiz.

La Comisión que suscribe somete a consideración de esta honorable asamblea el siguiente punto:

Resolutivo

Único.- Es procedente la iniciativa de reforma a los artículos 25, párrafos primero y segundo, y 73 fracciones VII, X, XXIX, y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y federal, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientara la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. **Para tal efecto, el titular del Ejecutivo Federal tomará en cuenta la opinión de la Comisión Federal de Presupuesto, Ingreso y Gasto Público, integrada por el Presidente de la República, quién la presidirá, y por los titulares de los Ejecutivos de las entidades federativas, la que funcionará conforme a los lineamientos establecidos por el Congreso de la Unión.**

Al desarrollo...

El sector...

Asimismo podrá...

Bajo criterios...

La ley establecerá...

La ley alentará...

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a VI. .....

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, **sin contravenir las facultades tributarias reservadas para las entidades federativas y municipios.**

VIII a IX. ...

X. Para Legislar en toda la República sobre **producción y explotación de** hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear, **así como sobre** comercio, industria cinematografía, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Esta facultad se ejercerá sin contravenir las atribuciones de las entidades federativas que en materia tributaria, señala esta Constitución.

XI a XXVIII. ...

XXIX. **Para establecer contribuciones:**

1°. **Sobre**...

2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo 4° y 5° del artículo 27, **de las cuales participará a las entidades federativas en los términos de las leyes aplicables.**

3°. **Sobre las actividades propias de las** instituciones financieras y sociedades de seguros,

4° **Sobre servicios**...

5° **Especiales**...

a)...

b) **Producción de tabacos;**

c) a f) ...

g) **Producción de cerveza y bebidas alcohólicas.**

Las entidades Federativas serán informadas y participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la forma y proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B a la XXIX-J. ...

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo así como aquellas en las que establezca la concurrencia del Gobierno Federal y de los gobiernos de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia hacendaria.

Serán objeto de tales leyes los aspectos relacionados con los sujetos objetos y actividades, así como la tasa tarifas y cuotas tratándose de contribuciones.

XXIX-L Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXX. Para expedir las leyes en materia de coordinación hacendaria entre la Federación y entidades federativas; las que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores a las demás que esta Constitución concede a los Poderes de la Unión, sin contravenir las facultades otorgadas o reservadas a las entidades federativas y municipios.

Único.- Aprobadas las presentes reformas por esta soberanía, remítanse a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para los efectos legales conducentes.

Dado en el Salón de Comisiones "Dr. Francisco Dueñas Montes" del Honorable Poder Legislativo, en la Ciudad de Mexicali, Baja California, a los 17 días del mes de enero de dos mil cinco.

Diputados: René Adrián Mendívil Acosta (rúbrica), Presidente; Jaime Xicoténcatl Palafox Granados, secretario; José Francisco Blake Mora, vocal; Gilberto Daniel González Solís (rúbrica), vocal; Elvira Luna Pineda (rúbrica), vocal; Silvano Abarca Macklis (rúbrica), vocal; Carlos Enrique Jiménez Ruiz (rúbrica), vocal.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1687-I, martes 8 de febrero de 2005.

QUE REFORMA EL ARTICULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER BRAVO CARBAJAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Francisco Javier Bravo Carbajal, en uso de la facultad que me otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la elevada consideración de la asamblea la siguiente iniciativa de decreto por la que se propone la reforma del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual presento la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes

I. Debe señalarse que durante la década pasada, en nuestro país, se han presentado una serie de cambios normativos en su orden constitucional que vienen transformando la naturaleza de las instituciones político-electorales. Estas transformaciones se han sustentado en la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país: la pluralidad partidista; la participación ciudadana, la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias; así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral.

II. Estos cambios que ha realizado el Constituyente permanente, se han reflejado fundamentalmente en tres ámbitos: las instituciones electorales, los órganos de la representación nacional y el régimen político del Distrito Federal.

III. Por lo que hace a las instituciones electorales, se destacan: la creación del Instituto Federal Electoral (en 1990); la creación del Tribunal Federal Electoral y la creación del andamiaje jurídico para dar certeza y definitividad a las etapas de los distintos procesos electorales; las disposiciones relativas a la transparencia en el origen de los recursos electorales y a la pluralidad en la representación social (a partir de 1993); se suprimió la calificación a través de colegios electorales, entre otras reformas.

IV. Sin embargo, cabe señalar que hace falta una revisión permanente en nuestro sistema legal electoral, que tienda a que esa representación social por la que tanto se ha trabajado, sea cada vez mayor y mejor, por que los representantes populares se vinculen con más fuerza a sus representados, aún desde su origen. No debemos pasar desapercibido el cambio en nuestra sociedad, que, a nivel nacional exige con más fuerza que los servidores públicos de elección popular estén más y mejor preparados, que respondan al interés general y que rindan cuentas de frente a la sociedad que los eligió.

V. Es de desatacarse que a diferencia con el sistema electoral de representación electoral proporcional, en el que los votos de la sociedad se transforman en curules a través de la presentación de listas por los partidos políticos; en el caso del sistema de mayoría relativa se trata de personas concretas y con nombres propios lo que obliga a los partidos, además, a la selección de candidatos que se identifiquen con el universo de votantes, obligación que además ya debe tomarse como un derecho para los ciudadanos, es decir el derecho a conocer lo mejor posible al candidato a elegir, que este tenga arraigo en la localidad y que goce de credibilidad y prestigio como persona, lo que sumado al partido político que lo representa se traducirá en la certeza del ciudadano de encontrarse debidamente representado ante los poderes públicos.

VI. Por lo anterior considero que efectivamente la ley debe reconocer esa exigencia, y dar las herramientas que garanticen esa vinculación permanente. Mi propuesta concreta radica en exigir como requisito para la elección de los diputados de mayoría relativa, que éstos, sean originarios del distrito por el que se vinculan o avecindados con una permanencia mínima de seis meses anteriores al respectivo proceso.

VII. Lo anterior no sólo da conocimientos al posible representante popular de la situación real de su distrito y de sus necesidades sino que además, vincula a este para con sus representados, pues en todo caso el candidato será una persona bien conocida para los electores y estos, tendrán mayor posibilidad de un contacto permanente e incluso de exigir una rendición de cuentas durante y al final de su gestión. Así, esta propuesta más que estar dirigida a dar certeza a las Instituciones o a las Procesos Electorales, tiene como objeto dar certeza a los electores, a los ciudadanos en sus relación directa con sus mandatarios.

Una vez expuesta la intención de la reforma me permito señalar las siguientes

Consideraciones

I. Que toda vez que la propuesta que presento se traduce en una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta H. Cámara de Diputados es competente para iniciar el procedimiento especial de reforma constitucional en la que deben participar las Legislaturas de las entidades que forman parte de nuestra Federación;

II. Que la presente propuesta es procedente y viable pues no contraviene sino al contrario refuerza los valores democráticos y representativos propios del régimen constitucional adoptado por nuestra nación; y

III. Que en cuanto a la implementación de la presente reforma es necesario señalar que además de la reforma propuesta debe tomarse en consideración que pueden darse situaciones concretas en las que, en virtud de la redistritación que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral, alguno o algunos ciudadanos puedan verse en la situación de modificación del distrito electoral en el que son originarios, resultando afectados en sus derechos a ser votados en su distrito, para este supuesto el suscrito, propongo se apruebe además un artículo transitorio que resuelva la situación a favor indiscutiblemente del ciudadano y de sus derechos político electorales de tal manera que si se encuentra en el supuesto señalado, se le otorgue la posibilidad de contender en cualquiera de los dos distritos electorales, es decir, el que le correspondía antes de la redistritación o en el que le corresponda después de esta.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, fundado y motivado el suscrito somete a la consideración de esta H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente

Iniciativa que reforma el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como a continuación se establece:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 55. ...

Para ser diputado se requiere:

I. y II. .....

III.- Ser originario del distrito electoral uninominal en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

.....

.....

IV. a VII. .....

Transitorio

Único: En el supuesto de que algún ciudadano cambie de distrito electoral con motivo de una redistritación por el Instituto Federal Electoral, aprobada entre el proceso electoral inmediato anterior y el proceso electoral en el que aspire a participar, por solo una ocasión podrá postularse a su elección por el distrito que le correspondía antes, o el que le corresponda después del movimiento en cuanto a la geografía electoral.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a 8 de febrero de 2005.

Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1687-I, martes 8 de febrero de 2005.

QUE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTÍCULO 4° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EMILIO SERRANO JIMÉNEZ, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Emilio Serrano Jiménez, diputado federal de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, 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 adición de un párrafo noveno al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Hubo épocas en que los adultos mayores de una comunidad tomaban las decisiones esenciales para su supervivencia y desarrollo. Eran los "senux", es decir los sabios, los respetados, los líderes, los guías, los dadores de la luz. El tronco en torno al cual se agrupaban las familias, los pueblos, las naciones; en suma el presente y la historia.

En contraste, en nuestra sociedad actual por regla general se conceptúa al anciano como sinónimo de inutilidad, carga e ignorancia. Los grandes avances tecnológicos en el marco de la producción, han marginado la sabiduría y preferenciado el esfuerzo físico, cualidad ante todo de los jóvenes; y si a esto agregamos un creciente desempleo que ha aumentado de manera exponencial la oferta de mano de obra, comprenderemos algunas de las causas para la reducción de oportunidades de vida y de trabajo que tienen las personas de la tercera edad.

Los adultos mayores, son siempre los últimos en ser empleados, pero los primeros en ser despedidos, reciben salarios menores por el desempeño de una misma actividad, y no son sujetos de crédito, lo que significa que, difícilmente accederán a una vivienda y a otros bienes de consumo necesarios para su bienestar y el de sus familiares.

Pero mantener a las personas de la tercera edad en tal grado de discriminación, desprotección y violencia, implica golpear un pilar central para la pervivencia y futuro de toda sociedad, es desperdiciar, una fuente indispensable de sabiduría y

generación de riqueza, es condicionar una baja autoestima nacional e impulsar una desintegración social.

Toda comunidad, pero especialmente las que luchan por salir del subdesarrollo como la nuestra, debe involucrar en un solo bloque hasta al último miembro de la sociedad, conjuntando y motivando a sus integrantes a elevar el ritmo de producción material y cultural a un máximo. Debemos pues, integrar hasta la última persona de la tercera edad al todo social y en concreto a la esfera productiva, con las modalidades que exija su salud y sus circunstancias personales.

Esto no sólo permitiría que la sociedad coseche creciente riqueza de su esfuerzo, sino que éste importante grupo social aumente su peso económico y político, que les permitirá hacer realidad sus derechos, empezando por los de la vida, la dignidad y el respeto.

Cuando hablamos de personas de la tercera edad, debemos hacer una distinción de género entre mujeres y varones; pues aquellas al haber dedicado la mayor parte de su vida productiva a las labores del hogar, suelen carecer de capacitación para incorporarse de inmediato y de lleno a las tareas productivas extra-hogar y, asimismo de cualquier apoyo pensionario, por lo que su grado de pobreza, marginación y abandono, por regla general es mayor en la mujer, en tal virtud ellas requieren una tutela especial.

Las inversiones productivas que hagan posible el empleo, la plenitud y educación de las personas de la tercera edad, no se confrontan con que paralelamente se tomen las medidas necesarias para brindarles apoyos de manera inmediata y adicional ya que al presentarse algunas situaciones como el que no puedan desarrollar un trabajo por insuficiencia de fuentes de empleo o por razón de enfermedad o por causas de la propia edad o porque no puedan laborar el tiempo suficiente para una subsistencia digna o porque deban desarrollar otra actividad diferente a su profesión habitual lo que suele ser sinónimo de menores ingresos o si la pensión que percibe es de un monto ínfimo, lo que en la actualidad es regla general o si carece de apoyo familiar entre otras, se hace necesario e indispensable el buscar formas de solución a la problemática existencial de las personas de la tercera edad, y es urgente, ya que la tendencia demográfica actual nos proyecta el aumento a futuro del número de ancianos y de su esperanza de vida. El objeto será no solo el sobrevivir, sino el permitirles vivir mas y mejor, en plenitud personal y en apoyo al desarrollo de la sociedad.

Partiendo de lo anterior, es indispensable que a contracorriente del actual estado de cosas que discrimina y oprime a éste sector de la población nos comprometamos a declarar sus derechos a lo más alto de nuestra jerarquía jurídica, es decir en nuestra Carta Magna.

Quedando así plasmada con mayor fuerza en el mundo de la justicia y como una meta a alcanzar en el menor tiempo posible. Pero ya la sola consagración de estos derechos incidirá en abrir el paso hacia una nueva cultura social que revalore a éstos mexicanos, comprometiendo a la familia, a la sociedad y al Estado en la toma de las medidas concretas necesarias para hacer realidad sus derechos a la vida, a la dignidad, a la salud, al trabajo, a la vivienda, a la participación, por citar algunos. Para esto es indispensable rescatarlos como sujetos sociales y de derecho en la forma más amplia.

En esta misma tónica, esta Iniciativa se enfoca a asegurarles un mínimo de bienestar vía el otorgamiento de una pensión universal alimentaria, que coadyuvará a que la declaración constitucional a sus derechos tenga un buen comienzo hacia su concreción.

La pensión universal alimentaria se ha proyectado de tiempo atrás como un derecho humano básico de diversos grupos vulnerables entre los cuales se encuentran los ancianos. Sin embargo a la fecha sólo el Distrito Federal y el estado de Nuevo León la han consagrado legalmente y llevado a la práctica; pero esto ha bastado para que esta medida pruebe su factibilidad y sus enormes efectos sociales no sólo desde el punto de vista del bienestar económico de los adultos mayores, sino para la redignificación del anciano, ya que al mirar el resto de la sociedad, que el Estado los saca del olvido, todos empezarán de nuevo a respetarlos con más fuerza.

Sin embargo viendo la realidad de las finanzas públicas de nuestro país, la entrega de la pensión como prestación federal universal se haría de manera progresiva; preferenciando en primer lugar a los ancianos de mayor edad de manera que después del séptimo año de la entrada en vigor de esta Ley serían favorecidos todas las personas adultas mayores a partir de los setenta años.

En este sentido mi planteamiento y, partiendo de los datos proporcionados por el INEGI, tenemos:

A.- Que en una primera etapa la pensión universal alimentaria por el monto de cuatro salarios mínimos anuales entregados de manera proporcional en los meses de marzo, julio y diciembre sólo se otorgue a las personas de ochenta o más de edad (para un total de 978,582 personas, Censo INEGI 2000), lo que representa un desembolso inicial aproximado de $ 2,747,858,256 pesos.

B.- En una segunda etapa que iniciará al finalizar el séptimo año de la entrada en vigor de Decreto de reforma, la pensión universal alimentaria, por el monto ya antes referido se extenderá a las personas con setenta años y más (para un total de 3,089,526 personas), lo que representa un desembolso aproximado de $8,675,389,008 pesos.

Aunque nadie frente a la ley quedará excluido de esta pensión, en la realidad muchas personas de la tercera edad no solicitarán la misma por tener ingresos suficientes: negocio, pensión de seguridad social o alimentaria, ayuda de familiares, etcétera.

Adicionalmente, quedarán excluidos los adultos mayores que perciban un beneficio equivalente de su gobierno estatal.

Como podemos ver, la propuesta de esta pensión universal alimentaria es absolutamente factible para su instrumentación inmediata desde el punto de vista de los recursos de las finanzas públicas federales, pensión que pese a las limitaciones en cuanto a su monto, representará un enorme beneficio para el grueso de una población de la tercera edad, sobre todo de las zonas rurales y de las mujeres en general, que subsiste dentro de una pobreza intolerable. Dado el primer paso, más adelante se podrá ir mejorando su monto y el universo de las personas beneficiadas.

Con base en todo lo expuesto se propone la adición de un noveno párrafo al artículo 4° constitucional para quedar en los siguientes términos:

El Estado, coadyuvando con la familia y la sociedad, apoyará la realización de sus derechos humanos de las personas adultas mayores como la vida, la dignidad, la igualdad, la salud, el trabajo, a una vivienda digna, a la educación, al esparcimiento. En la consecución de sus derechos se establece una pensión universal alimentaría a favor de todas las personas de la tercera edad a partir de los setenta años por el equivalente anual de cuatro salarios mínimos mensuales generales vigente en el Distrito Federal, por lo menos, a cubrir en partes proporcionales, de manera cuatrimestral, sin menoscabo de que la ley procure en todo momento el desempeño de un empleo por los miembros de este sector de la población.

Transitorios

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

Segundo.- El otorgamiento de la pensión universal alimentaria tendrá carácter progresivo, en los siguientes términos:

a.- Durante los primeros siete años de la entrada en vigor de este decreto la pensión alimentaria universal sólo se otorgara a las personas de ochenta años y más.

b.- Después de los siete años de la entrada en vigor de este decreto la pensión universal alimentaria se otorgara a las personas adultas mayores a partir de los setenta años y más.

Tercero.- La pensión alimentaria universal se cubrirá en especie, instrumentándose las medidas necesarias para su aplicación.

Cuarto.- Las personas adultas mayores que perciban de su gobierno estatal una prestación equivalente a la pensión universal alimentaria consagrada en este decreto no obtendrán este beneficio.

Quinto.- El H. Congreso de la Unión en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del ejercicio 2006 deberá destinar los recursos necesarios para cubrir las erogaciones que implica el pago de la pensión universal alimentaria en los términos de este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de febrero de 2005.

Dip. Emilio Serrano Jiménez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1687-I, martes 8 de febrero de 2005.

QUE REFORMA LA FRACCION IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PRESUPUESTO, A CARGO DEL DIPUTADO SALVADOR MÁRQUEZ LOZORNIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, en su calidad de diputado federal integrante de la LIX Legislatura del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto para modificar la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. Podemos describir al Presupuesto Público como un conjunto de ingresos y gastos que reflejan aquello que el gobierno espera realizar en un determinado periodo (Año fiscal), así como lo que se le autoriza a realizar. El presupuesto se ha definido como un instrumento de la política económica que abre el camino par alcanzar las metas y objetivos económicos y sociales del país.**1**

Presupuesto de Egresos de la Federación es el decreto mediante el cual se asignan recursos federales a los programas y acciones de gobierno a realizarse en un año fiscal. La formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es realizada por la dependencia del Poder Ejecutivo federal denominada SHCP y sometido para su aprobación a la Cámara de Diputados por el titular del Poder Ejecutivo.

El presupuesto público generalmente presenta un resumen de los gastos programados y del nivel previsto de ingresos para un determinado ejercicio fiscal. Éste comprende la totalidad de las actividades gubernamentales en sus diferentes clasificaciones: administrativa, económica, funcional y los montos asignados para financiarlas. Finalmente, establece también un medio para informar el grado en que se han realizado dichas actividades y para controlar las erogaciones.

Es de gran importancia el hecho de que el presupuesto público revela las prioridades de gasto del gobierno mediante la asignación de recursos hacia distintos programas y proyectos gubernamentales. Por otra parte, esta asignación atada a mecanismo efectivos de rendición de cuentas permitirá evaluar si el gobierno cumplió con aquellas metas y objetivos establecidos en el presupuesto y si se cumplió con los montos de gasto autorizados.

Otro aspecto relevante es el peso y la influencia del presupuesto en las condiciones macro y micro económicas del país. En este sentido, las políticas de ingreso y gasto público son elementos clave de la política económica a impactar directamente el crecimiento de la economía, el desarrollo social y el crecimiento del país influyendo directamente, por ejemplo, el empleo, la inflación, la prestación de servicios y la distribución de bienes, una óptima distribución del ingreso, entre otros.

Igualmente importante, es el hecho de que los recursos siempre son escasos, es decir, nunca son suficientes para cubrir todas las demandas de la sociedad y todos los programas y proyectos que el gobierno quiera impulsar. Finalmente, podemos decir que le presupuesto tiene una fuerte relación con la política, es decir, tiene un amplio impacto político, ya que cada una de las acciones del gobierno afecta, ya sea de manera positiva o negativa a distintos grupos, sectores y regiones, a través de la asignación de los recursos.

El proceso presupuestario se divide en cuatro etapas o fases: la formulación del presupuesto por el ejecutivo, la revisión y aprobación por el legislativo, la ejecución del gasto público y el control y auditoria del mismo.

Además es el único instrumento por medio del cual se puede determinar el monto y el ejercicio del gasto público federal. Ningún egreso federal puede efectuarse si no está contemplado por el documento señalado.

El Presupuesto de Egresos de la Federación será probado exclusivamente por la Cámara de Diputados es promulgado como decreto de la propia Cámara, sin gozar el carácter de ley.

Si bien el Presupuesto de Egresos de la Federación no tiene el carácter de ley, es un instrumento jurídico oficial de aplicación general, obligatorio y abstracto. Debido a su contenido, es un instrumento jurídico en virtud del cual sen roma el ejercicio del gasto y el cumplimiento de diversas políticas financieras. En este sentido, no se trata pues de un simple listado o catálogo que asigna recursos sino que se trata de un mandato normativo con reglas en materia de política financiera para el ejercicio del gasto que ordenan a la administración pública federal.

Desde el punto de vista teórico y técnico original es muy interesante el análisis de este tema en el sentido de que el presidente de la República es el único que tiene capacidad jurídica de iniciativa en materia de Presupuesto de Egresos de la Federación y no existe, de suyo, un procedimiento legal, específico y diferenciado de elaboración del presupuesto en la Cámara de Diputados, debido precisamente a que el Presidente de la República remite el proyecto de presupuesto para su aprobación por la Cámara de Diputados.

De conformidad con ello, en una primera interpretación pareciera lógico que la Cámara de Diputados está facultada para aprobar o desaprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero no modificarlo sin la injerencia del Poder Ejecutivo.

Incluso, si la interpretación original fuera que la Cámara de Diputados pudiera hacer modificaciones, pareciera entonces razonable que le presidente de la República tuviera la facultad de veto respecto del propio decreto de presupuesto, cuestión que no está de tal manera especificada en la Constitución.

No obstante lo anterior, en la práctica en ocasiones diversas se ha modificado el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación remitido por el Presidente en la propia Cámara de Diputados.

En nuestro régimen jurídico, sin duda existe una laguna que sí se encuentra prevista en otros regímenes jurídicos, en el sentido de que se diera el supuesto de que no se hubiese autorizado el presupuesto una vez iniciado el ejercicio anual correspondiente.

Al respecto, existe quien sostiene que derivado de una interpretación integral de diversas disposiciones constitucionales, el poder público no podría dejar de operar y por lo tanto pudiera realizar erogaciones con base en el presupuesto anterior y aplicando recursos derivados de l a legislación fiscal en vigor, así como los remanente del ejercicio anterior.

También existe la tesis de que al no existir Presupuesto de Egresos tampoco es factible que el Estado recaude, dado que la propia recaudación no tendría destino público, sin embargo, dicho punto de vista es cuestionable.

II. En 1824, con nuestra primera Constitución mexicana, se estableció el sistema presidencialista en México, y se dispuso por primera vez que, en materia de finanzas públicas, el Ejecutivo debía rendir cuentas regularmente al Poder Legislativo. Por su parte el Congreso expidió una ley que organizó la Hacienda Pública Federal y a sus respectivos organismos y mecanismos de control. A la Secretaría de Hacienda le fueron conferida atribuciones para operar los recursos de la nación, y fue a su vez obligada a presentar una vez al año un presupuesto que incluyera las partidas de ingresos y egresos de a cada unidad administrativa.

En 1874 con el restablecimiento del Senado en nuestro sistema federal y, en consecuencia, del bicamarismo, se tornó necesario seleccionar y determinar qué facultades específicas habría de ejercitar el Congreso de la Unión y cuáles cada una de las Cámaras, así, se decidió otorgar la de Diputados, de manera exclusiva aquellas que afectan al individuo como tal, pues, per se, son por las que le corresponde velar en tanto cámara de Senadores se le confirieron las facultades que se vinculan más cercanamente a la tutela del interés federativo.

Resulta relevante usar el presupuesto de egresos para equilibrar los ingresos y los gastos y determinar las cantidades a gastarse en los programas públicos y por las dependencias y organismo ejecutores del gasto.

La economía pública comprende las teorías del gasto y el ingreso, pero también incorpora la economía del bienestar y la elección pública. A su campo se agregan

nuevos e importantes temas como deuda pública; la empresa pública y otros organismos públicos; los problemas institucionales y organizacionales de la administración pública; el sistema de seguridad social, las políticas sociales y la economía del bienestar, entre otros.

El presupuesto nacional no puede remediar los males de la economía a menos que le déficit y el gasto se reduzcan a niveles más aceptables.

El problema para controlar el gasto público es primordialmente político no económico. El recorte en gastos significa ajustar servicios, retirar beneficios, entre otros. Ninguna de estas medidas es fácil de tomar para los políticos. Es evidente que la planeación y el control del gasto público estatal tiene un amplio contenido político.

Las implicaciones de los recortes presupuestarios van más allá de una fórmula, constituyen todo un proceso de evaluación de sus efectos, una visión amplia más que una mera técnica. Resulta difícil basarse sólo en cifras para decidir; éstas serán únicamente una herramienta del quehacer político que no puede limitarse a ellas y a las que sin embargo debe recurrir.

Si bien la actual configuración de las facultades de la Cámara de Diputados son las que se diseñaron el siglo pasado, con el ya referido restablecimiento del Senado, es menester aludir al hecho de que ya desde las leyes constitucionales de 1836, particularmente en la tercera de ellas en el artículo 52, se determinaban las facultades que, de forma exclusiva, correspondían a la Cámara de Diputados.

De manera genérica entendemos por facultades exclusivas de las cámaras aquellas que se ejercen de manera separada y no sucesiva por cada una de ellas, esto es, aquellas que les son propias y que, una vez ejercidas, se agotan en sí mismas.

En consecuencia, son exclusivas de la Cámara de Diputados las que tiene asignadas constitucionalmente y en las que no interviene el Senado para su concreción.

En vista de los anteriores argumentos someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto para modificar la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación de proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Para quedar de la siguiente manera:

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

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación de proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior, **con el objeto de lograr un equilibrio presupuestal.**

Transitorio

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

Nota:
1 Eliahu, Kreis, "El presupuesto en condiciones de inflación", en *Aspectos del presupuesto público,* A. Premchand y A. L. Antonaya, Fondo Monetario Internacional, Washington, 1988.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de febrero de 2005.
Dip. Salvador Márquez Lozornio (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1687-I, martes 8 de febrero de 2005.

QUE REFORMA EL PRIMER PARRAFO DEL ARTÍCULO 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO PENAGOS GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Sergio Penagos García, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71, y el 135 constitucionales, artículo 55, fracción II, y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, se permite proponer a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforma el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La presente iniciativa tiene fundamento en la siguiente

Exposición de Motivos

A partir del juicio de declaración de procedencia iniciado contra el señor René Juvenal Bejarano Martínez dio comienzo una prolongada y compleja discusión acerca de si un diputado, al solicitar licencia para separarse de su cargo, ya provisionalmente o por tiempo indefinido, conserva la inmunidad derivada del llamado fuero constitucional o deja de tenerla.

En el trayecto de esta afanosa discusión, los diputados pudimos valorar dos criterios con sentidos opuestos. Quienes se inclinaron por el criterio de admitir la conservación de la inmunidad procesal, a pesar de estar separado de sus funciones el servidor público con motivo de la licencia concedida, sostienen como argumento central que se trata de un derecho pro-parte, con el cual se pretende proteger al órgano colegiado y no necesariamente al individuo; pero que, para poder proteger la inviolabilidad del Congreso de la Unión es necesario impedir que el servidor público pueda ser sujeto a proceso penal, hasta en tanto la Cámara de Diputados no declare la existencia de elementos jurídicos suficientes para estimar que no se trata de una persecución de carácter político, aún estando el servidor público separado de sus funciones mediante una licencia.

Como contrapeso, ubicamos el criterio fundado en que la inmunidad procesal o fuero corresponde al cargo público y no a la persona humana que lo ocupa. Dicho en otras palabras, esta corriente entiende que la persona goza de la inmunidad procesal sólo mientras desempeña la función derivada del cargo que ostenta. Se afirma que no existe razón alguna para que el individuo se vea beneficiado con el

fuero en la medida que no continué desempeñando la función propia del cargo. Esta circunstancia presenta, indiscutiblemente, en el preciso momento de surtir efectos la licencia para separarse del cargo y queda la persona imposibilitada para ejercer las funciones inherentes al mismo.

Este tema produce otro desencuentro entre quienes sostienen la postura de la conservación del fuero a pesar de la licencia del servidor público y aquellos que afirman la inexistencia de la inmunidad procesal a partir de otorgársele al servidor público la licencia solicitada. Los primeros aseguran que, de no seguirse el juicio para declarar la procedencia en contra del servidor público que goza de licencia, se estaría violentando al órgano público del cual forma parte. En contrario, los que postulan la ociosidad de dar curso al referido procedimiento una vez que el servidor público haya sido autorizado para dejar de ocupar el cargo, mediante una licencia legalmente concedida, aseguran que de dar trámite al juicio de declaración de procedencia se incurre en un exceso con diversos efectos jurídicos indeseados.

Ahora bien, en opinión nuestra, es debido ocuparse en evaluar la problemática planteada, tomando en consideración la voz de quienes representamos. Es momento de dar respuesta a la ciudadanía con una muestra clara de que la intención de esta Cámara está muy distante de propiciar la extralimitación del fuero constitucional.

No hay duda de que en estos tiempos la figura del fuero constitucional acusa una pésima percepción entre la ciudadanía. La óptica desde la que se observa esta figura ha venido transitando, desde una necesaria protección del servidor público contra la represión política que le permita cumplir cabalmente con sus funciones y acotar a otros poderes, hasta el deformado enfoque actual, cual si se tratara de un escondrijo para que políticos corruptos eludan sus responsabilidades frente a la ley. Esta percepción distorsionada ha llevado al extremo de alentar paulatinamente algunas voces que proponen, de plano, la desaparición de tal figura jurídica y sin detenerse a realizar las debidas consideraciones sobre los efectos que ello pudiera generar. Esto último se argumenta con base en una realidad: el monopolio de la acción penal corresponde sólo al Ministerio Público y éste depende directamente del Poder Ejecutivo. Así pues, una consecuencia inmediata sería la reducción de los mecanismos de control entre Poderes del Estado. En este escenario, debe precisarse que, a pesar de estar hoy alejado el Ejecutivo federal de la tentación de utilizar la represión política como medio de control, nada garantiza que en tiempos futuros ese vicio de la política nacional retornase ante el desequilibrio entre poderes, propiciando el sometimiento del Legislativo y Judicial ante la presión autoritaria de un Ejecutivo incontenible. Baste reconocer como verdad que en algunas entidades federativas se conserva la mala costumbre de hacer política con el Código Penal en la mano del Ejecutivo estatal.

Valorando entonces que la repulsa de la ciudadanía respecto de la inmunidad procesal es atendible y tomando en cuenta que se trata de una figura jurídica que conviene preservar en aras de proteger la viabilidad de las instituciones públicas, el reto estriba en moldear el texto de la Ley Fundamental para impedir que la extralimitación en el uso del fuero constitucional permita al mal servidor público encontrar un escudo detrás del cual ocultarse de la acción de la justicia; pero que también sea la barrera en donde choque la acción política encausada a pervertir la justicia.

Posicionándonos en los anteriores razonamientos, se propone reformar el texto del primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de dejar claramente establecido que no será requerida la declaración de la Cámara de Diputados a efecto de proceder penalmente contra los servidores públicos señalados en el artículo 111 constitucional, cuando éstos se separen de sus cargos mediante licencia.

Esta propuesta se formula con el ánimo de zanjar la discusión entre muy respetables y reconocidos juristas. Se procura que la Norma Primigenia aborde el tema y resuelva el problema planteado sin mayor necesidad de recurrir a complejas interpretaciones del texto constitucional. Se sugiere que, sin menospreciar la doctrina, demos fin al choque entre posturas a la luz del sentido común, plasmando en el precepto constitucional la claridad que brinda la expresión literal del objetivo perseguido, cerrando así el espacio para las interpretaciones que sobre la misma norma conducen por caminos con sentidos opuestos.

Hemos de justificar la idea expresada en razonamientos que no ambicionan formar parte de la doctrina, puesto que su objetivo se encamina a recoger la inquietud ciudadana y ofrecer a ella una respuesta, al tiempo de facilitar la acción de la justicia.

Inicialmente, debe ponerse en relieve que la solicitud de licencia por parte del servidor público requiere, en forma insubstituible, de la libre expresión de voluntad del individuo que la suscribe. En tal caso, no existe medio alguno para forzar al servidor público a que solicite la separación de su encargo para someterse a la acción de la autoridad jurisdiccional, a sabiendas de enfrentarse una persecución política. En contrapartida, debe destacarse que, cuando el servidor público investido del fuero tenga la intención de afrontar una acusación injusta, con la certeza de salir avante, tendrá a su alcance acudir ante los tribunales sin necesidad alguna de verse sometido al doble desgaste, implícito en la prosecución del juicio de declaración de procedencia.

Para el caso de que el acto volitivo del servidor público se estimara como un riesgo para la viabilidad de alguno de los Poderes de la Unión, no deben cerrarse los ojos a la realidad de que la propia Constitución establece los mecanismos para

sustituir a los individuos que al ocupar los respectivos cargos adquieren el carácter de servidores públicos a los que se refiere el artículo 111 de la Carta Magna.

Por otro lado, la iniciativa también pretende hacer congruencia con el texto del primer párrafo del artículo 112 constitucional. En dicho precepto se establece en forma expresa que no será necesaria la declaración de procedencia cuando un servidor público de los señalados en el artículo 111 de la misma Ley Fundamental cometa un ilícito estando separado de su encargo. Si atendemos a este dispositivo constitucional es posible afirmar que, de conceder la subsistencia del fuero cuando el servidor público goza de licencia estar separado del cargo, entonces el 112 constitucional previene un caso de excepción en el que la acción penal puede ejercitarse contra un servidor público protegido por el fuero constitucional y, por tanto, hace sentido la propuesta que en este proyecto se plasma, dado que constituye un complemento. Ahora bien, si hemos de inclinarnos por la tesis de que al momento de surtir efectos la licencia el fuero queda sin efecto, entonces se reconoce la inconsistencia derivada de una indebida interpretación de la Norma Fundamental y, por ende, también cobra fuerza nuestra propuesta.

Otro juicio elemental, que nos obliga a formular la iniciativa, estriba en el hecho de que, al encontrarse separado del cargo, la persona a quien aplica la licencia concedida está impedida para realizar las funciones de servidor público inherentes a aquel. Incluso, es de señalarse que si se tomara la libertad de ejercer funciones públicas relativas al cargo, la persona en cuestión puede resultar penalmente responsable. De no admitir esta circunstancia cabría la posibilidad de que el individuo, no obstante estar separado del cargo por virtud de una licencia ex profeso, pretenda exigir que ningún otro ejerza las funciones que a él correspondan, alegando la existencia de un vínculo indisoluble entre el cargo y aquel a quien se le autorizara separarse del mismo por la licencia concedida.

Un criterio más, que nos permite arribar a la conclusión de que existen mecanismos previstos en la ley para garantizar la viabilidad de los Poderes de la Unión, a pesar y por encima de los individuos que ocupan los diferentes cargos, deriva del hecho consistente en que el servidor público no tiene a su alcance dejar de desempeñar la función pública consustancial al cargo cuando le plazca. Lo anterior en razón de que, si llegado el supuesto, el servidor público abandona el encargo de manera caprichosa, sin la debida justificación o autorización pertinente, se producen consecuencias jurídicas contra su persona.

Por que se ha expuesto, sometemos a la consideración de este colegiado el siguiente

Proyecto de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. **Tampoco se requerirá declaración de procedencia cuando alguno de los antes referidos se separe del cargo por habérsele concedido licencia para el efecto.**

...

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 8 de febrero de 2005.

Dip. Sergio Penagos García (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1687-I, martes 8 de febrero de 2005

QUE REFORMA EL INCISO J), DEL ARTICULO 72 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 su carácter de diputado federal del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución General de la República, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el párrafo segundo del inciso J del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Entre las atribuciones que el Constituyente de 1917 estableció para la figura del Presidente de la República, de manera dispersa al correlativo número 89, se encuentra la denominada **observaciones o veto** que es una facultad del jefe de Estado, para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación, como parte de la política de contrapesos entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

Este derecho se funda en el inciso C del artículo 72 constitucional, que a su letra reza:

> *Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*
>
> **C.** *El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus* observaciones, *a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*
>
> *Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.*

Formalmente, se ha asumido que el Presidente de la República solo puede hacer **observaciones** a las leyes o decretos que **hayan sido emitidos por ambas Cámaras. Por tanto, se asume de manera implícita en el inciso J del citado fundamento legal que no tiene la facultad realizar observaciones o vetar los siguientes asuntos:**

a) Las resoluciones emitidas en ejercicio de las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras;
b) Las facultades de la Comisión Permanente;

c) Las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación; y
d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.

Debemos tener claro que las **observaciones o el veto** es la prerrogativa de objetar, en todo o en parte, mediante una serie de observaciones, una ley o un decreto que para su promulgación le envía el Legislativo, y es por lo mismo **también** una obligación para el Presidente de la República cuando notoriamente una ley no responde a los intereses nacionales o bien, para reparar errores.

En la historia reciente se ha recurrido al **veto** en 1969 cuando se observó el decreto del Congreso, por el que se reformaron algunos preceptos de la Ley de Crédito Agrícola y en el año 2001 se **vetó** la Ley de Desarrollo Rural, toda vez que en los regímenes liberales, una oposición del ejecutivo ante una decisión del Congreso debe ser un elemento más del diálogo entre los dos poderes en el proceso legislativo. Esta atribución presidencial se ha convertido en un parteaguas para la práctica de políticas dictatoriales, que han desvirtuado el sentido real de las **observaciones o veto** como se concibió por los legisladores autores de la norma vigente, ya que la idea de establecer en la Ley Fundamental el mecanismo de las observaciones estriba únicamente en observar el proyecto legislativo o decreto con la finalidad de mejorar su espíritu o en su defecto corregir errores de fondo que atentan a intereses del país que no pueden ser suplidos mediante la emisión de una fe de erratas.

El tema de las **observaciones o veto** presidencial en el campo del ejercicio de las atribuciones exclusivas de los órganos del poder legislativo, recobra interés ante las actuales manifestaciones de ignorancia por parte el titular del Poder Ejecutivo federal, lo cual de ningún modo aconteció en el pasado debido a la existencia de un sistema político organizado y serio, por otra parte es menester ponderar que el ejercicio de **las observaciones o veto** presidencial trae como consecuencia inmediata una revisión por parte del Congreso del proyecto o decreto observado para después superarse mediante la atención a las observaciones **que no necesariamente deben ser acatadas conforme a la voluntad del ejecutivo, sino conforme a los puntos expuestos en las** observaciones o veto **y una vez atendidos se promulgará,** en la inteligencia que el Congreso determine la

procedencia de las objeciones materia del **veto conforme lo establece el inciso C del propio artículo 72 constitucional**.

Es necesario encarecer que en el caso concreto en **estricta aplicación de la regla general, el decreto del presupuesto de egresos, como acto emanado de la cámara de diputados, de manera contraria a lo manifestado por el Presidente de la República de ningún modo no puede, ni debe ser vetado,** porque éste se compone del resultado de un acto legislativo que se desprende del ejercicio de una facultad exclusiva que establece de manera implícita el artículo 74 fracción IV de la Constitución General de la República.

Sobre este tenor, el autor Elisur Arteaga Nava asevera: *La posibilidad de que el Presidente de la República vete el presupuesto anual de gastos, quienes consideran esta posibilidad son ignorantes del derecho constitucional, **porque la naturaleza suspensiva del** veto hace improcedente el veto; en efecto, si la Cámara de Diputados no aprueba el presupuesto, que es una posibilidad, o le introduce modificaciones con las que no esté de acuerdo el Presidente de la República, el* **veto** *es improcedente en ambos casos. En el primero, porque se trata de un acto negativo, en el segundo, **por razón de que el veto tendría efectos suspensivos sobre un acto que no admite dilaciones;** de no aprobarse el presupuesto o de ser objeto de un* **veto,** *no habría autorización para realizar gastos de inversión.*

No obstante lo anterior, como se observa en los hechos el ejecutivo incluyó en su proyecto de reforma fiscal integral de abril del 2001, una modificación a los artículos 74 fracción IV y 75 de la Constitución, y a su vez se opuso al presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal del 2005, con ello ha demostrado que no existen mecanismos para garantizar a la ciudadanía que la administración de los ingresos no se paralicen parcialmente debido a la voluntad de **una persona como ocurrió durante el mes de enero del año en curso, toda vez que ha prevalecido la inactividad de parte de los recursos en virtud de las determinaciones erróneas encaminadas a violar las acciones legislativas, competencia de la Cámara de Diputados y que fueron suplidas por la intransigencia del titular del Poder Ejecutivo, el cual ha convertido al órgano supremo de impartición de justicia más alto de este país la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un instrumento de legitimación de sus caprichos, aunque ello cueste transgredir la Ley Fundamental, con sus consecuencias que van en detrimento de toda la nación.**

La restricción del veto en materia presupuestaria dentro de la Constitución de ningún modo pertenece a una omisión accidental, toda vez que el ejercicio de **las observaciones o veto** posee una regla determinada previo a su ejercicio y es precisamente que los proyectos normativos y decretos emanen de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los que no sean materia de

observaciones, es decir los actos del proceso legislativo en los que se involucra al Presidente de la República.

Ahora bien, en el caso concreto del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005 una vez aprobado por la Cámara de Diputados y más allá de encontrarse limitado para el ejercicio de **las observaciones o veto presidencial,** éste se coloca en los hechos en los supuestos del entorno político, en virtud de la representación partidaria del titular de Ejecutivo federal y una fracción parlamentaria con representación en el palacio legislativo de San Lázaro, que se aferraron a intentar operar en el Estado Mexicano un presupuesto que no correspondía a la necesidades del país, como lo son la salud, la educación, el campo, la infraestructura carretera, el rezago municipal y estatal, entre otros, sino acorde a intereses contrarios y perjudiciales de los mexicanos, por lo que la conducta de actual Presidente de la República coludido con algunos impartidores de justicia al suspender provisionalmente el ejercicio de gasto publico para el 2005 como lo aprobó la cámara de diputados, es un acto violatorio de la Constitución que lesiona la economía y los derechos de los mexicanos.

En tal sentido, las modificaciones que el Presidente de la República pretende realizar sobre un decreto emanado de la cámara de Diputados, en ejercicio de sus facultades constitucionales exclusivas no deberán intentar alterarse, ésta es la regla absoluta del problema que se sujeta a opiniones contrarias, en virtud **de que se trata de casos sin precedente, toda vez que no existe de manera clara, sucinta y literal una redacción congruente en el inciso J del artículo 72 constitucional, que no dé lugar a que ninguno de los Poderes de la Unión ajenos a quien tiene la legítima atribución de expedir el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, intente invadir su ámbito de competencia y desee imponer su voluntad, de tal suerte que atienda sólo a la obligación constitucional, doctrinaria y legal a que está sujeto el Poder Ejecutivo federal de abstenerse de esgrimir argumentos en ningún sentido respecto de los decretos que de manera** unicamaral emite el Poder Legislativo federal en ejercicio de sus facultades exclusivas.

La presente iniciativa persigue brindar la claridad necesaria en la esfera del universo de limitaciones a las facultades del Presidente de la República, de otro modo continuaremos siendo testigos de como la anarquía, el autoritarismo y la complacencia de caprichos o de intereses partidarios con miras a objetivos electorales sean la base de criterios en contra de lo que se encuentra establecido en la norma suprema y de ningún modo debe sujetarse a sistemáticas transgresiones basadas en alegaciones que no son congruentes con la necesidad de atender la problemática mínima de México.

Por ello asumo el verdadero contexto de legislador responsable, comprometido con los intereses de mi país y presento esta iniciativa para que de manera práctica un servidor y mi Partido, el Revolucionario Institucional, respaldemos la voluntad

de trabajar en beneficio de nuestros representados y por encontrarse sujeta a los estándares mínimos de congruencia con el respeto de las Instituciones que determinaran un importante mecanismo de defensa de la Constitución, en la balanza del equilibrio de las fuerzas políticas y las atribuciones en los Poderes de la Unión que mantengan vigente el Estado de derecho.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el enciso J del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona el párrafo segundo del inciso J del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones...

> **J.** El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, **ni en tratándose del decreto de Presupuesto de Egresos.**

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los ocho días de febrero de dos mil cinco.

Diputados: Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica), Lázaro Arias Martínez, Carlos Blackaller Ayala, Francisco Javier Bravo Carvajal, José Manuel Carrillo Rubio, Sergio A. Chávez Dávalos, Enrique Guerrero Santana, José García Ortiz, Francisco Javier Guízar Macías, Leticia Gutiérrez Corona, David Hernández Pérez, J. Jesús Lomelí Rosas, Roberto Marrufo Torres, Gonzalo Moreno Arévalo, Hugo Rodríguez Díaz, Evelia Sandoval Urbán, María Esther Scherman Leaño, Quintín Vázquez García.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1687-I, martes 8 de febrero de 2005.

QUE ADICIONA UN INCISO J) A LA FRCCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO ÁVILA NEVÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con los artículos 71, fracción II, y 72 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 de los Estados Unidos Mexicanos, el de la voz, diputado federal de la LIX Legislatura Pedro Ávila Nevárez, presento a esta H. Soberanía la siguiente iniciativa que reforma y adiciona un inciso j) a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Nuestra Carta Magna es el instrumento que norma al Estado mexicano y a la sociedad, las garantías individuales, la soberanía nacional y las formas de gobierno, la división de poderes y de los estados de la Federación. Por lo que nuestra labor como diputados se sustenta en la facultad de dar fortaleza y utilidad a las leyes.

La fortaleza de la ley es la misma fortaleza de la nación, ya que cualquier disputa entre los miembros de una sociedad será resuelta por las instituciones legales que se establecen para tal efecto. Cuando la población se sujeta a la ley, se asegura la individualización de las garantías en beneficio de la misma sociedad.

Es por eso que la labor de los Constituyentes sobresale a través de la historia, porque las ideas de los liberales sustentaron el espíritu de la ley a la bondad en su

aplicación, siempre en beneficio de las mayorías. Los liberales derrotaron la ideología conservadora que era guiada por las ideas monárquicas y escolásticas de los conventos e iglesias herederas de la colonia. Estas últimas se sustentaban en la explotación del campesino en las propiedades feudales, donde el señor era dueño de la vida misma de aquel que se encontraba dentro de su reclamo de propiedad.

La vida republicana de nuestra nación esta consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su célula fundamental es el municipio. Este es el principio de las formas de asociación entre la sociedad y su entorno territorial. Por lo que nuestra propuesta lleva en su fundamento la noción misma de la libertad y autonomía del municipio, y sustentada desde el más hondo sentimiento federalista.

Siendo esto el fundamento de nuestra propuesta, debemos agregar que la mayor parte de los municipios en el país se encuentran en índices de atraso y marginación, que impiden su desarrollo y que su participación en los ingresos, a través de los impuestos que cobra el Gobierno Federal, es de 10 centavos de cada peso obtenido. Más aun, existen municipios generadores de riquezas y sin embargo no obtienen nada a cambio, existen municipios que generan energía y sus pobladores pagan las más altas cuotas de consumo.

Otro principio de esta propuesta, es sin lugar a dudas, las poblaciones en extrema pobreza de que se componen la mayor parte de los municipios. Pero al municipio se le niega la capacidad de subsidiar servicios o cobros de su hacienda en beneficio de los más pobres. Esta negación se compone de dos hechos, la incapacidad por ley y su incapacidad por el efecto negativo que esto implicaría a los recursos del municipio. Por lo que debemos dar mayores ingresos a los municipios considerados marginales.

Sin embargo, el impacto social de la miseria de sus pobladores es de manera directa a las autoridades municipales, a pesar de los programas de asistencia que opera el Gobierno Federal, programas que la mayor parte de ellos sólo sirven para la campaña de señoras que ahora se sienten candidatas por derecho sanguíneo.

Ahora bien, el Gobierno Federal envía a los municipios, a través de los fondos de apoyo, recursos para diferentes acciones, los que de alguna manera son fuentes de recuperación de los municipios. Debido a que el presupuesto federal es producto de los recursos de la población, por consiguiente, los recursos que aportan los fondos deberán contemplar la recuperación de la pérdida, que pudiese originar a los municipios, de recursos por los subsidios que otorgarán.

Debemos contemplar que nuestro trabajo responda a las demandas históricas de la población, principalmente la de menos recursos; debemos asegurar que la obligación del Estado con los marginados, establecidos por el espíritu del Constituyente, se haga realidad ante la crisis que viven estos sectores de la población, que no tienen a la vista un horizonte mejor, producto de un gobierno conservador que ha fracaso en sus programas económicos y que poco o nada hace por los pobres.

La Revolución Mexicana fue producto de las grandes masas de explotados y marginados, de los campesinos y de los obreros, estableciendo las grandes metas que se deberían alcanzar para cumplir con el anhelo de los miles de muertos, que produjeron la sangre que ahora corre por las venas de la nación y de las instituciones, que no han podido ni podrán destruir los enemigos de la revolución.

Por lo anterior, presento a esta H. Soberanía, la siguiente iniciativa:

Único. Iniciativa que reforma y adiciona un inciso j) a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 115.

.....

Fracción V)

Inciso a) a inciso i) Queda igual.

Inciso j) Subsidiar en beneficio de la población en extrema pobreza, los servicios, cobranzas y otros en que tengan la administración o facultad de conformidad con lo establecido en el presente artículo. Estos subsidios serán recuperados a través de los fondos de aportación federal y deberán ser parte de los informes del estado que guarda la administración municipal.

Transitorio. Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el Palacio de San Lázaro, a los 8 días del mes de febrero del año 2005.

Dip. Pedro Ávila Nevárez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1689-I, jueves 10 de febrero de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ LUIS MEDINA LIZALDE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

José Luis Medina Lizalde, en su carácter de diputado federal de la LIX Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 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 consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan los artículos 38, 74, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de la siguiente

Exposición de Motivos

Si aspiramos a la construcción de una patria democrática, de un México justo e igualitario, donde la premisa fundamental sea el fortalecimiento de las Instituciones y el respeto al Estado de Derecho, debemos realizar puntualmente la correspondiente adecuación de las leyes que norman el ejercicio responsable y honesto del servicio público a la realidad que impera en nuestro país. Donde los servidores públicos fundamenten su actuar siempre en el beneficio a favor del pueblo y el respeto irrestricto a la Ley; ya que la esencia de un régimen democrático se traduce en la capacidad que tiene la sociedad de exigir la rendición de cuentas de sus gobernantes que ha elegido, mediante las vías institucionales que para tal efecto se establezcan en la legislación.

Lo que distingue a una verdadera república es que en ella el gobierno depende de los ciudadanos, existe por y para la población; el poder y las funciones que realiza

son las que la sociedad le encomienda, durante el tiempo que ella quiera, teniendo al igual que el Estado, justificada su existencia únicamente en el servicio a la sociedad.

En un sistema ideal, organizado para servir a la población, la actualización de todos los titulares de gobierno en sus distintas ramas, debería ser refrendada constantemente por la ciudadanía; lo que resultaría bastante difícil, debido a que tendría que destinar una buena parte de su tiempo a esa actividad, es por ello que los encargos y mandatos del pueblo se otorgan por períodos determinados de antemano. Dicha situación no exime para que los órganos de gobierno, los electos y los no electos, y todos los empleados públicos, deban responder siempre por sus actos frente a la sociedad. Los individuos que ejercen funciones en los órganos ejecutivos, en los legislativos y los que desempeñan funciones judiciales, son simplemente empleados que deben rendir cuentas de todas las facultades que se les encomiendan, así como del uso de los recursos que se les entregan para su administración, debido a que éstos pertenecen a la sociedad.

Nuestro sistema constitucional mexicano ha establecido para ciertos funcionarios públicos la inmunidad procesal en materia penal, que les protege legal y políticamente, es una garantía que se constituye en favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento y mantener así el equilibrio entre los Poderes del Estado dentro de los regímenes democráticos.

La palabra *fuero* deriva del latín *forum,* que significa ?recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial?; por extensión así se le denomina al sitio donde se administra la justicia o al local del tribunal". También es considerado como un privilegio de Competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo.

Entre los primeros antecedentes internacionales de la figura denominada "fuero" encontramos el *impeachment,* la cual se contemplaba dentro del Parlamento Inglés y cuya causal más común era la de traición o felonía, Siendo el concepto de traición excesivamente amplio, abarcando desde el asesinato del rey hasta la falsificación de moneda. Hasta el año de 1701, el rey podía indultar a los condenados, por el Parlamento, a las penas de muerte, destierro, prisión, multa o pérdida de privilegios, pero debido a las arbitrariedades en las que caía el monarca de turno, dicha atribución real fue prohibida, mediante la Ley de Establecimiento.

En el siglo XVII, en las colonias inglesas de América del Norte, las asambleas legislativas usaban frecuentemente el *impeachment* para destituir a los gobernadores, dictada la Constitución de Filadelfia, se establece un sistema distinto al que regía hasta el momento. Con el juicio político, el tribunal encargado del juzgamiento de todos los funcionarios civiles sería el Senado de los Estados Unidos. Las principales características que diferenciaban al juicio político del *impeachment* eran: la limitación del concepto del delito de traición; el presidente y el vicepresidente estaban sujetos a juicio político por traición, cohecho y otros delitos, además se entendió que los llamados funcionarios públicos serían aquellos designados por el presidente, con acuerdo del Senado.

En México, la figura jurídica conocida como fuero y los procedimientos relativos a la fincación de responsabilidades a los servidores públicos, tienen sus antecedentes en varios ordenamientos de nuestra vida constitucional, entre los que destacan:

La Constitución de Cádiz de 1812, la cual en sus artículos 131, 228, 229, 254 y 261, reguló el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás servidores públicos, ante las Cortes Generales.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 o mejor conocido como Constitución de Apatzingán, en sus artículos 59, 120, 146, 147, 149, 150 y 224 al 228, estableció hacer efectiva ante el Supremo Congreso, la responsabilidad de los individuos de las supremas corporaciones.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, en sus artículos 62 al 64 y 79, delimitó para los jueces, magistrados, secretarios de Estado y Despacho, un procedimiento para que se declare que ha lugar a exigir responsabilidad.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en sus artículos 38 al 40, estableció la declaratoria de que ha lugar a la formación de causa en contra del Presidente de la Federación, los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los Gobernadores de los Estados, a través del gran jurado por una de las Cámaras del Congreso.

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, en la segunda, tercera, cuarta y quinta ley, establecieron mecanismos para el enjuiciamiento de funcionarios públicos, entre los que sobresale la declaratoria de que ha lugar a la formación de la causa, estableciéndose plazos, requisitos, formalidades, garantía de audiencia, penas y separación del cargo.

La Constitución federal de 1857 en su Titulo IV correspondiente a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, específicamente en los artículos 103 al 108, señala los delitos por los cuales los funcionarios públicos podían ser juzgados, así como el mecanismo para proceder, absolver o condenar al acusado. Estableciendo además, que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Por último, en nuestra vigente Constitución Política se estableció en su texto original la instauración del gran jurado y la declaratoria de ha lugar de

procedencia, al igual que señalaba las disposiciones relativas a las funciones que competen a cada una de las cámaras del Congreso en la sustanciación del procedimiento, señalando además en su articulo 111, que a la brevedad posible el Congreso de la Unión expedirá una Ley sobre Responsabilidades de todos los Funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y de buen despacho.

Dicho texto original de la Constitución de 1917, específicamente en cuanto hace a las disposiciones contenidas en los artículos del 108 al 114 en materia de responsabilidades de los servidores públicos, han sido objeto de numerosas modificaciones que han ido evolucionando hasta llegar a la actual redacción vigente; siendo la reforma de 1982 la que introdujo finalmente la figura que conocemos como declaración de procedencia, en sustitución del término declaración de desafuero.

En virtud de la mencionada reforma de 1982, se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuya naturaleza jurídica es la de reglamentar el Capítulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos y patrimonial del Estado, encontrándose contenidas en dicho cuerpo normativo, entre otras, las disposiciones legales concernientes a las autoridades competentes, sanciones y procedimientos relativos a la sustanciación tanto del juicio político, como de la declaración de procedencia.

Respecto del tema motivo de la presente iniciativa, es necesario establecer la diferencia que existe entre el llamado juicio político y la declaración de procedencia; definiéndose el juicio político como el proceso jurisdiccional previsto en la Constitución que se sustenta dentro de las cámaras del Congreso, a efecto de sancionar a un número identificable y excluyente de altos servidores públicos

de la federación o de los estados que, desde el ejercicio particular de su cargo, empleo o comisión, hayan incurrido en actos u omisiones que producen perjuicio a los intereses públicos fundamentales y al buen despacho de los asuntos estatales, estableciendo como sanción la destitución e inhabilitación para ejercer cargos públicos, independientemente de las responsabilidades penales a que haya lugar.

El juicio político es el término utilizado para designar al procedimiento establecido para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público, implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional. La naturaleza jurídica del juicio político, gira sobre hechos, no delictuosos, y concluye con la separación e inhabilitación, en su caso, del alto funcionario que ha perdido la confianza pública; por tanto, es ajeno a la actividad judicial, tiene una jurisdicción especial que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente investido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza, y para que si en dado caso el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, quede a disposición de las autoridades competentes.

De igual forma, el término *declaración de procedencia* corresponde al procedimiento parlamentario por medio del cual se analiza en uno de los órganos del Congreso General si un servidor público que goza de inmunidad procesal es probable responsable de la comisión de un delito. Dicho procedimiento se instaura con la finalidad de declarar la remoción de aquel privilegio y ponerlo a disposición del Juez o Tribunal respectivo, sin implicar nunca la sustanciación exhaustiva y definitiva de la responsabilidad penal del alto funcionario, y menos la sustitución del Congreso en las atribuciones imputadas y reservadas exclusivamente a los jueces, teniendo presente que el objeto de la protección constitucional en la

declaración de procedencia, sólo es librar de hipotéticas interferencias o de influjos negativos a la función pública, y no garantizar la impunidad de un funcionario determinado.

La declaración de procedencia sustituye el término *declaración de desafuero;* entendiéndose como fuero constitucional, el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación, para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal; en la reforma constitucional respectiva del año de 1982, se sustituyó la denominación pero aún sigue subsistiendo la institución.

Actualmente, la declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, en que posiblemente incurrieran algunos servidores públicos federales o del Distrito Federal, así como por la comisión de delitos federales por parte de los gobernadores, diputados, magistrados y miembros de los consejos de las judicaturas, de las entidades federativas. La declaración de procedencia se refiere a la manifestación y examen que hace la cámara de diputados de los hechos probablemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos que se mencionan en el artículo 111 constitucional, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento alguno, no procedan contra el servidor público durante el período de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función, sin presiones derivadas de acusaciones falsarias; estableciéndose constitucionalmente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor público hubiese dejado el cargo que venia desempeñando.

De igual forma, el artículo 111 constitucional, específicamente en lo que hace al párrafo séptimo, señala que el efecto de ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal; disposición que violenta los derechos políticos y humanos del ciudadano, toda vez que se suspende el ejercicio de un derecho aun y cuando no se ha demostrado debidamente, mediante la sustanciación del proceso penal respectivo, la responsabilidad penal del acusado, no obstante que como se ha señalado en párrafos anteriores, la declaración de procedencia no implica la sustanciación exhaustiva y definitiva de la responsabilidad penal del servidor público, al igual que dicha declaración realizada por el órgano legislativo, no sustituye las atribuciones reservadas exclusivamente a los Tribunales Jurisdiccionales, quienes son en estricto derecho, los únicos órganos de estado que deben de imponer las sanciones penales previamente establecidas en la ley, por lo que resulta necesario establecer en la norma constitucional, que el ciudadano en su carácter de servidor público, solamente será separado de su encargo hasta que exista sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada, estableciéndose como procedimiento especial, que el Tribunal que conozca del proceso en última instancia o de Juicio de Amparo existiendo sentencia condenatoria, deberá remitir la totalidad de las constancias procesales que integran el expediente respectivo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta a su vez revise que dicho proceso haya sido sustanciado en todas sus instancias de manera legal, y sólo hasta entonces será considerada como sentencia ejecutoriada.

Para el caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considere que hubo violaciones en el procedimiento, éste deberá ser repuesto, en caso de encontrarse apegada a la legalidad, se solicitará ante la Cámara de Diputados retirar al sentenciado la garantía de libertad, debiéndose votar de manera inmediata, aun fuera del periodo ordinario si ha lugar o no a declarar la procedencia de la petición.

En este orden de ideas y por lo que respecta al artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en lo que hace a la fracción II, dispone la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, por el hecho de estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.

En relación con dicha disposición, es menester señalar que la misma establece a manera de pena la suspensión de derechos o prerrogativas del ciudadano, sin que el Tribunal jurisdiccional competente haya aun sustanciado exhaustivamente el proceso respectivo señalado en la ley, y mucho menos haya realizado la aplicación de la pena respectiva de acuerdo con la valoración especifica de los elementos de prueba desahogados en el caso en concreto, aunado a que haya establecido fehacientemente la comprobación de los elementos del cuerpo del delito y la responsabilidad penal del acusado; razón por la cual se sostiene que dicha disposición es claramente injusta, toda vez que desde el auto de formal prisión no se establece la responsabilidad penal del acusado por el delito consignado ante el tribunal jurisdiccional competente, por lo que en consecuencia dicha norma constitucional debe de ser derogada.

El Código Penal Federal en su artículo 24 dispone como pena la suspensión de derechos, entre los cuales se encuentran precisamente los derechos políticos, tal y como se regula en el artículo 46 del ordenamiento en cita, que establece que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos, y en su parte final refiere que esta suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena; situación que en la realidad resulta injusto, puesto que la suspensión de derechos políticos inicia desde que se le dicta auto de formal prisión al procesado; esta suspensión es específicamente aplicada como pena a los delitos establecidos en el Título Primero del Libro Segundo del Código Penal Federal, referentes a los delitos

contra la Seguridad de la Nación, de acuerdo con el artículo 143, que menciona la suspensión de derechos en este tipo de ilícitos hasta por 10 años.

Por otra parte, se establece también como pena en la conducta descrita en el artículo 408 que se refiere al delito de los ciudadanos electos como diputados o senadores que no se presentan al desempeño del cargo; ordenamientos todos del Código Penal Federal, situación por la cual resulta incongruente al fin del derecho que es precisamente la justicia, puesto que con la actual redacción del artículo 38 constitucional, la pena de suspensión de derechos políticos se establece con la simple presunción de responsabilidad que fundamenta el Juez de la causa en el auto de formal prisión, violentando de esta manera los derechos básicos de los gobernados al ser aplicada una sanción antes de haber sido oído y vencido en juicio, con todas las formalidades que la ley establece.

Asimismo, en la presente iniciativa y por lo que respecta a la fracción V del artículo 74 constitucional, se propone modificar su texto a efecto de dar congruencia en cuanto a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, al ya no ser necesaria la declaración de procedencia para la sujeción al proceso penal respectivo, sino únicamente para retirar la garantía de libertad del procesado, en términos de la reforma que se propone, siendo necesario dotar de facultades a dicho órgano legislativo para poder retirar la garantía referida en el artículo 111 constitucional propuesto.

Ahora bien, con relación a la reforma al artículo 112 constitucional propuesta en la presente iniciativa, es de hacer notar que si bien es cierto que actualmente no es posible la renuncia a la inmunidad procesal de que gozan algunos servidores públicos, debido a que la finalidad de ésta figura jurídica es precisamente impedir, en el caso concreto de los diputados o senadores, que las Asambleas respectivas sean privadas de uno o parte de sus miembros mediante la intervención de una jurisdicción extraña a dichos órganos legislativos, constriñéndose

constitucionalmente a la aprobación de la cámara de diputados, dicho procedimiento se aplica de igual manera respecto de los demás servidores públicos que actualmente cuentan con inmunidad procesal, con el objeto de no afectar la función pública, en virtud de que se tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, implicando con esta situación investir a sus miembros de inmunidad y condicionando por ende la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, que sólo puedan ser calificados por la Cámara de Diputados, y mientras no exista el consentimiento de dicha Asamblea, ninguno de los miembros del poder público investidos de inmunidad puede ser enjuiciado por otra autoridad.

En consideración de todo lo anterior, la situación actual de inmunidad procesal no tiene razón de ser, puesto que si un servidor público solicita licencia o bien ha sido separado de su cargo, ya no existe afectación a la función pública, en virtud de que en este supuesto los mecanismos legales para subsanar esa posible falta del servidor publico ya fueron aplicados, sea por una designación o bien por la existencia de suplentes que precisamente fueron electos o designados para el caso de la separación del propietario, sin poner en riesgo la función pública del órgano al cual estén designados.

De esta circunstancia se considera que al no existir propiamente el fuero y ser una garantía de libertad la que goza el servidor público, ésta es posible retirarla cuando el mismo no se encuentre en funciones de su encargo, ya sea por separación o por licencia, puesto que como se ha referido con anterioridad, esta condición ya no afectaría el funcionamiento del órgano del estado al cual perteneciera el servidor público.

México ha participado en la suscripción y ratificación de diversos tratados internacionales, en lo relativo a los derechos a la libertad personal, igualdad ante la Ley y presunción de inocencia, entre los cuales se encuentran el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada Pacto de Costa Rica, disponiéndose en el primero de los mencionados en su artículo 14 que *todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia,* así como que *toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...,* estableciendo además que *toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley*.

Por lo que hace a La Convención Americana sobre Derechos Humanos, se señala en sus artículos 7º y 8º, que *los Estados parte de este tratado, cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido.* Asimismo, dispone que *toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

Las disposiciones señaladas en los párrafos anteriores y que resultan de observancia obligatoria para nuestro país, de acuerdo a lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sujeta a la debida adecuación del marco normativo de la Unión a dichas normas internacionales; por lo que la presente iniciativa incorpora mayor plenitud y respeto a los derechos a la libertad personal, igualdad ante la ley y presunción de

inocencia, específicamente en lo que hace al procedimiento de declaración de procedencia.

Por lo antes expuesto, me permito someter a consideración de la honorable Cámara de Diputados la siguiente

Iniciativa de reforma con proyecto de decreto por el que se modifican y adicionan los artículos 38, 74, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Único

Se modifican y adicionan los artículos 38, 74, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 38.

Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. (...)

II. (se deroga)

III. a **VI.** (...)

Artículo 74. (...)

I. a IV. (...)

V. Declarar si ha o no lugar a **retirar la garantía de libertad** contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

(...)

VI. a VIII. (...)

Artículo 111

Cuando se proceda penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 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, se dejará a salvo la libertad del procesado aún y cuando el delito que se impute sea considerado como grave por la ley, hasta en tanto no cause ejecutoria la sentencia respectiva.

El Tribunal que conozca del proceso en última instancia o de Juicio de Amparo existiendo sentencia condenatoria, deberá remitir la totalidad de las constancias procesales que integran el expediente respectivo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta a su vez revise que dicho proceso haya sido sustanciado en todas sus instancias de manera legal, y sólo hasta entonces será considerada como sentencia ejecutoriada. Para el caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considere que hubo violaciones en el procedimiento, éste deberá ser repuesto, en caso de encontrarse apegada a la legalidad, se solicitará ante la Cámara de Diputados retirar al sentenciado la garantía de libertad, debiéndose votar de manera inmediata, aun fuera del periodo ordinario si ha lugar o no a declarar la procedencia de la petición.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la sentencia por la comisión del delito sea aplicable cuando el sentenciado haya concluido el ejercicio de su encargo, y

en este caso, será inelegible para cualquier otro cargo de elección popular hasta en tanto no cumpla la pena impuesta.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 112

Los servidores públicos que se encuentren separados de su encargo, o estén de licencia, no contarán con la garantía de libertad a que hace referencia el artículo 111.

(...)

Artículo Transitorio

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

Palacio de San Lázaro, a 10 de febrero de 2005.

Dip. José Luis Medina Lizalde (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1689-I, jueves 10 de febrero de 2005.

QUE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO A LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 73 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 erigida en Constituyente Permanente la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que propone la adición de un segundo párrafo a la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de señalar las fechas en que, una vez recibidas por el Ejecutivo federal las iniciativas de Ley de Ingresos, proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de las leyes relativas a las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación y leyes relativas a las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto en mención, se señalen fechas límite a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión tengan términos para aprobar los dictámenes correspondientes y se tengan espacios de tiempo similares tanto para una como para otra Cámara en mención para analizar, discutir y, en su caso, modificar las iniciativas enviadas por el Ejecutivo federal, así como el proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación.

Exposición de Motivos

Primero.- La Constitución Federal le da facultad al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme lo marca actualmente la fracción VII del artículo 73 de nuestra carta máxima.

Segundo.- Sin embargo, aún y cuando con las últimas modificaciones hechas a nuestra suprema ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 2004, esto es, hace menos de un año, y que se refieren al párrafo IV del artículo 74 donde se indican las fechas límite para que:

> A.- El Ejecutivo Federal presente primeramente a la Cámara de Diputados, conforme lo marca el inciso H del artículo 72 con relación a lo indicado en la fracción VII del artículo 73, la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de

Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre;

B.- La Cámara de Diputados apruebe, también a más tardar el día 15 de noviembre, una vez previo el examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, una vez que sean aprobadas las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo, contribuciones incluidas en diversas leyes que, en conjunto, se conocen como "Miscelánea Fiscal".

Tercero.- Sin embargo, aún y cuando entre el 8 de septiembre y el 15 de noviembre existen 9 semanas que se consideran suficientes para que, a simple vista, la Cámara de Diputados examine, discuta, modifique y apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación, nunca se señala los tiempos límite para que tanto la Cámara de Diputados dictamine, apruebe y envíe las minutas correspondientes de leyes relativas a impuestos o contribuciones que se deberán aprobar previamente, como lo marca el primer párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, no existe señalamiento de tiempos límite tanto para la Cámara de Diputados como para la Cámara de Senadores para analizar, dictaminar y, en su caso, aprobar las Iniciativas de leyes relativas a impuestos o contribuciones para después pasar a examinar, discutir y, en su caso, modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo federal.

Cuarto.- Luego entonces, si bien es cierto que a la Cámara de Diputados le es presentada primeramente tanto la iniciativa de Ley de Ingresos, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y demás leyes relativas a impuestos o contribuciones, también lo es que la Constitución Federal no señala fecha límite para aprobar los dictámenes relativos y enviarlos a la Cámara de Senadores, lo que ocasiona que, en la práctica legislativa, ésta última colegisladora carezca del tiempo necesario para analizar las leyes relativas a impuestos o contribuciones que le envía la Cámara de Diputados, lo cual ocasiona que el análisis de las minutas enviadas a los Senadores sean analizadas, según el criterio general, en tiempos cortos y, algunas veces, insuficientes para llevar a cabo la aprobación correcta de las minutas mencionadas.

Quinto.- En ese sentido, se propone adicionar con un segundo párrafo la fracción VII del artículo 73 el cual le otorga facultades al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación donde se señalen las fechas que tienen ambas cámaras para resolver los dictámenes relativos a las Iniciativas relativas a impuestos y contribuciones, proponiéndose tiempos iguales, esto es, aproximadamente tres semanas para que cada una de las cámaras del Congreso de la Unión resuelva primeramente las iniciativas en mención y posteriormente, tres semanas más para que la Cámara de Diputados examine, discuta y, en su caso, modifique el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo federal.

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 a la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de señalar las fechas en que, una vez recibidas por el ejecutivo federal las iniciativas de Ley de Ingresos, proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de las leyes relativas a las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto en mención, se señalen fechas límite a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, tengan términos para aprobar los dictámenes correspondientes y se tengan espacios de tiempo similares tanto para una como para otra Cámara en mención para analizar las iniciativas encauzadas, así como para analizar, discutir y, en su caso, modificar las iniciativas enviadas por el Ejecutivo federal así como el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo Único.- Se adiciona un segundo párrafo a la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a la VI.- .....

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

Una vez recibida por la Cámara de Diputados el 8 de septiembre las Iniciativas de Ley de Ingresos y las relativas a contribuciones e impuestos, así como el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviados por el Ejecutivo Federal, ésta Cámara tendrá hasta el 30 de septiembre para resolver los dictámenes relacionados con esas Iniciativas y remitir de inmediato a la Cámara de Senadores las minutas correspondientes, cámara que tendrá hasta el 21 de octubre para resolver dichos proyectos que, además de ser enviados al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, deberán informar de inmediato a la colegisladora a fin que inicie el examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal relativo al Presupuesto de Egresos de la Federación que deberá aprobar a más tardar el 15 de noviembre.

VIII a XXX.- .....

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, Distrito Federal, a 10 de febrero de 2005.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1689-I, jueves 10 de febrero de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada federal Angélica de la Peña Gómez, del grupo parlamentario del PRD, por lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a la consideración de esta honorable soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, bajo el tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Consideraciones sobre delitos sexuales cometidos en contra de personas menores de 18 años de edad

A. El Abuso sexual infantil se define como "?**Contactos e interacciones entre un niño y un adulto cuando el adulto (agresor) usa al niño para estimularse sexualmente él mismo, al niño o a otra persona. El abuso sexual puede ser también cometido por una persona menor de 18 años cuándo ésta es significativamente mayor que el niño (víctima) o cuando el agresor está en una posición de poder o control sobre otro.**" Esta definición fue aportada por **National Center of Child Abuse and Neglect.**

B. La intimidad de la persona está compuesta de múltiples contenidos y uno de ellos es la sexualidad, que a su vez no puede ser limitada a la genitalidad. Este es uno de los factores esenciales a la hora de comprender el abuso sexual infantil. En efecto, éste no se limita a realizar conductas genitales con niñas, niños o adolescentes, sino a un abanico de conductas sexuales anormales mucho más amplio. Su victimización en el abuso

sexual infantil es física y psicológicamente dañina. Sin embargo, el componente sexual de esta forma de maltrato hace que su detección, la revelación e incluso la persecución de este tipo de delitos sea mucho más difícil. La detección viene dificultada por los miedos y mitos respecto a este tema. Algunos agresores pueden llegar a relatar el maltrato físico o la negligencia, pero difícilmente relatarán un abuso, cuyo componente de secreto es imprescindible para mantener su impunidad, especialmente, cuando el agresor es un familiar o persona cercana a la víctima.

C. La incidencia real del abuso sexual es desconocida. Recientemente se ha registrado una tendencia en alza del número de casos reportados. En Estados Unidos el Nacional Center on Child Abuse and Neglect estima que la incidencia anual de abuso sexual es entre 75,000 y 250,000 casos por año. La mayoría de los cálculos no incluye a niñas, niños y adolescentes que son víctimas de la explotación pornográfica y de la prostitución infantil. El abuso sexual incluye muchos actos sexuales diferentes, perpetrados por diversos actores, por diferentes razones. Entonces, ninguna teoría aislada puede explicar el fenómeno. En un esfuerzo por simplificar las interacciones y hacerlas entendibles a la luz del comportamiento que se ve en el primer diagnóstico, el médico debe diferenciar entre abuso sexual intra o extrafamiliar. La categoría intrafamiliar incluye el incesto en todas sus formas así como abuso sexual de cualquier miembro de la familia, aunque no tenga vínculo de parentesco o de sangre con la víctima.

Por todo ello, la atención que se debe proporcionar a una persona menor de 18 años, víctima de cualquiera de los tipos de abuso sexual no debe únicamente centrarse en el cuidado de sus lesiones; la atención especializada debe comenzar desde el momento en el que se le toma la declaración preparatoria, teniendo especial cuidado en no carear a la víctima con el ofensor, ya que este último ejerce sobre la víctima un

especial dominio similar al síndrome de Estocolmo. La atención integral debe ser coordinada entre los distintos profesionales prestando atención a todas las secuelas, dándole un seguimiento a corto y medio plazo y proporcionando atención y apoyo a estas niñas, niños o adolescentes y a sus familias.

Aunque no existe un cuadro diferencial del abuso sexual infantil, hay consecuencias de la vivencia que permanecen o, incluso, pueden agudizarse con el tiempo, hasta llegar a configurar patologías definidas.

A continuación, se enumeran sólo algunas de las **consecuencias del abuso sexual infantil a corto plazo: físicas:** pesadillas y problemas de sueño, cambio de hábitos de comida, pérdida de control de esfínteres; **conductuales:** consumo de drogas y alcohol, fugas, conductas auto lesivas o suicidas, hiperactividad, decremento en el rendimiento académico; **emocionales:** miedo generalizado, agresividad, culpa y vergüenza, aislamiento, ansiedad, depresión, baja autoestima y sentimientos de estigmatización, rechazo al propio cuerpo, síndrome de stress postraumático; **sexuales:** conocimiento sexual precoz o inapropiado de la edad, masturbación compulsiva, exhibicionismo, problemas de identidad sexual; **sociales:** déficit en habilidades sociales, retraimiento social, conductas antisociales.

Algunas de las **consecuencias a largo plazo** que pueden vivir niñas, niños o adolescentes, víctimas de abuso sexual son: **físicas:** dolores crónicos generales, hipocondría o trastornos psicosomáticos, alteraciones del sueño y pesadillas recurrentes, problemas gastrointestinales, desórdenes alimentarios, especialmente bulimia; **conductuales:** intentos de suicidio, consumo de drogas y alcohol, trastorno disociativo de identidad; **emocionales**: depresión, ansiedad, baja autoestima, síndrome de estrés

postraumático, dificultad para expresar sentimientos; **sexuales:** fobias sexuales, disfunciones sexuales, falta de satisfacción sexual o incapacidad para el orgasmo o eyaculación, alteraciones de la motivación sexual, mayor probabilidad de ser violadas (en un estudio se recogió que era 2.4 por ciento más probable que una mujer víctima de abuso sexual infantil fuera después violada), mayor probabilidad de entrar en la prostitución (en un estudio realizado sobre 200 prostitutas, 60 por ciento de ellas habían sido abusadas sexualmente cuando eran niñas), dificultad para establecer relaciones sexuales auto valorándose como objeto sexual; **sociales:** problemas de relación interpersonal, aislamiento, dificultades de vinculación afectiva con los hijos, mayor probabilidad de sufrir revictimización, como víctima de violencia por parte de la pareja.

Dorrchen Leitholdt, Directora Ejecutiva de la Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Consultora de la Organización de Naciones Unidas, mencionó en su conferencia en el Foro *internacional sobre explotación sexual infantil* en el Senado de la República que según los investigadores de la Universidad de Costa Rica, en 1998, detectaron que más de la mitad (54.4%) de las niñas y niños explotados sexualmente que participaron en el estudio (121) querían morir.

II. Consideraciones sobre los compromisos internacionales adquiridos por México a favor de los derechos de la infancia y en contra del abuso sexual infantil.

En primer lugar mencionaré la Declaración de los Derechos del Niño y el compromiso surgido del Congreso Internacional contra la Explotación Sexual de los Menores, reunido en Estocolmo, Suecia en el año de 1996 y su siguiente en Yokohama, Japón en diciembre de 2001, así como las actividades específicas de la ONU, UNICEF, UNESCO, OEA, entre otras.

Cada uno de esos compromisos internacionales signados por el Senado de la República, requiere de su instrumentación y armonización en todo nuestro marco jurídico.

La **Convención de los Derechos del Niño** fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Su entrada en vigor fue el 2 de septiembre de 1990.

La Convención define en sus artículos 3 y 49, lo que realmente significa el **interés superior de la infancia**para entenderse éste, como un conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible.

Miguel Cillero (1998), consultor de UNICEF, plantea que la noción de Interés Superior es una garantía de que *los niños tienen derecho a que antes de tomar una medida respecto de ellos, se adopten aquellas que promuevan y protejan sus derechos y no las que los conculquen*. Así este autor considera que esta noción supera dos posiciones extremas: el autoritarismo o abuso del poder que ocurre cuando se toman decisiones referidas a los niños y niñas, por un lado, y el paternalismo de las autoridades por otro.

Para el citado autor el concepto del interés superior de la infancia se refiere entre otras cuestiones a:

> **Ayudar a que las las interpretaciones jurídicas reconozcan el carácter integral de los derechos de la niña y el niño.**
> **Obligar a que las políticas públicas den prioridad a los derechos de la niñez.**
> **Permitir que los derechos de la niñez prevalezcan sobre otros intereses, sobre todo si entran en conflicto con aquellos.**
>
> Orientar a que tanto los padres, madres o tutores, así como el Estado en general, en sus funciones que les son relativas, tengan como objeto *la*

protección y desarrollo de la autonomía de la niñez en el ejercicio de sus derechos y que sus facultades se encuentran limitadas, justamente, por esta función u objetivo.

Así, el interés superior de la infancia indica que las sociedades y gobiernos deben de realizar el máximo esfuerzo posible para construir condiciones favorables a fin de que éstos puedan vivir y desplegar sus potencialidades. Esto lleva implícita la obligación de que, independientemente a las coyunturas políticas, sociales y económicas, deben asignarse todos los recursos posibles para garantizar este desarrollo.

La noción del interés superior de la infancia significa por otro lado, que el crecimiento de las sociedades depende en gran medida de la capacidad de desarrollar a quiénes actualmente se encuentran en esta etapa de la vida de la humanidad. Desde esta perspectiva, dicha prioridad no es producto de la bondad de la sociedad adulta o de los sistemas de gobierno, sino que constituye un elemento básico para la preservación y mejoramiento de la raza humana.

Si bien el Interés Superior de la Infancia es la doctrina derivada de la Convención sobre los Derechos de la Niñez, es importante mencionar que existen cuando menos 58 Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos, los cuales plantean los preceptos sobre género, políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Mencionaré sólo algunos que son emblemáticos para el tema que nos ocupa:

Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores (1921) y su Protocolo firmado en 1947.
Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1950)

Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de los Niños. (1991)
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW). (1979) y su Protocolo Facultativo firmado en 1999.

Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional. (1995)
Convenio Interamericano sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores. (1988)

Convenio (No. 182) sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil. (2000)
Convención Interamericana sobre la Restitución Internacional de Menores. (1994)

Recordemos que México se unió al Congreso Internacional Contra la Explotación Sexual de los Menores, en Estocolmo en 1996 donde los países parte se comprometieron en un trabajo frontal contra estos delitos.

En el capitulado del documento del Congreso, se expresa el compromiso de los estados partes para legislar y reforzar todas las políticas, medidas, programas, etcétera para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la prostitución, y la pornografía infantil, así como el turismo sexual infantil.

Asimismo, en junio de 1999, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó una resolución por la que *encomienda al Instituto Interamericano del Niño abordar en forma sistemática el problema de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en la región*, así como la preparación de un informe anual para su presentación ante el Secretario General de la OEA para dar cuenta de las acciones que emprendan los estados miembros para combatir esta explotación sexual.

Señoras y señores diputadas y diputados, debemos reconocer, en primer lugar, que los delitos sexuales cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes no es únicamente la violación, y que deben incluirse los delitos de pornografía, turismo sexual, lenocinio y trata de personas cometidos en contra de personas menores de 18 años de edad, en esta categoría, y en general todos los delitos sexuales

que afectan el pleno y libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y la salud de quienes aun no cumplen 18 años de edad; en segundo lugar, que México tiene el compromiso, no solamente internacional de proteger a la niñez y a la adolescencia en contra de estos flagelos, sino también con la misma sociedad.

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, en los artículos 55, fracción II y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; presento a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos

Artículo Primero.- Se adiciona la fracción V del apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Primero

Capítulo I
De las Garantías Individuales

Artículo 20.

.....

A.....

I al IV .....

B. .....

I al IV .....

V. Cuando la víctima o el ofendido sean **personas** menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de **cualquier delito sexual o del delito de** secuestro, **en estos casos el inculpado no podrá solicitar el careo con la víctima y** se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y

VI. .....

Transitorio

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

Dado en el Palacio de San Lázaro, a 10 de febrero de 2005.

Dip. Angélica de la Peña Gómez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1686-II, jueves 17 de febrero de 2005.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA PALAFOX GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Iniciativa con proyecto de decreto, que presenta la diputada Martha Palafox Gutiérrez del grupo parlamentario del PRI, que reforma el artículo 72 de la Constitución general de la República, adicionando un párrafo al apartado A, donde se exceptúa de las observaciones del Ejecutivo Federal a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Exposición de Motivos

Después de que la honorable Cámara de Diputados, el pasado 18 de noviembre, aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, hubo una serie de reacciones por parte del Ejecutivo federal, que incluso motivaron que el Presidente de la República, en un acto inédito del que se tenga memoria, cuando menos en la historia reciente de nuestro país, descalificara la aprobación del presupuesto, señalando su rechazo al mismo, incluso refiriéndose a el como electorero y al mismo tiempo, también descalificara el trabajo que los diputados y diputadas venimos realizando desde el 8 de septiembre del 2004.

Haciendo uso de un despliegue publicitario en diferentes medios de comunicación, impresos y electrónicos, se señalaron, lo que el Ejecutivo calificó de contradicciones, incongruencias e inconsistencias que contiene el Presupuesto.

Esta situación de confrontación entre los dos poderes se ha venido agudizando, contando con una actitud parcial y suspicaz de la Corte y esto en nada beneficia al país.

El pasado treinta de noviembre del 2004, el Ejecutivo Federal, hizo llegar al Presidente de la Cámara de Diputados un documento de 134 páginas que contienen, según el Ejecutivo, las observaciones, incongruencias e inconsistencia al Presupuesto aprobado la madrugada del día 18 de noviembre del 2004.

Sobre esto, que se ha dado en llamar el "veto del Presidente", las opiniones de expertos constitucionalistas, obliga a reformar nuestro marco normativo, con el propósito de evitar en lo posible situaciones de incertidumbre, como la que hoy estamos viviendo y que en nada favorecen a la democracia y si al desgaste de instituciones. El ejercicio democrático, entre otras cosas, reclama diálogo, no acciones caprichosas, que hagan sospechar de un manejo turbio en la aplicación de la ley.

En el documento de "observaciones" del Ejecutivo, al Presupuesto aprobado por esta soberanía, se hace hincapié en la invasión de facultades que hace el Legislativo (en este caso la Cámara de Diputados) a asuntos que solo competen al Ejecutivo.

Por ejemplo, señala el documento. Cito "en las modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, materia de las presentes observaciones, esa H. Cámara de Diputados dispuso de una serie de recortes, reasignaciones y creación de nuevos programas que, a mi juicio, no toman en cuenta elementos de planeación o programación alguno y, en ocasiones, omiten o contravienen las disposiciones legales" (fin de la cita).

De esta manera, se abunda en lo anterior, indicando algunas leyes y artículos que, a juicio del Presidente, viola el Presupuesto de Egresos aprobado por esta soberanía, por ejemplo los Artículos 25, 26, 49 y 89 de la Constitución General de la República, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Publico, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, entre otras.

Estas opiniones que hace el Ejecutivo Federal han sido cuestionadas nos solo por esta soberanía, sino de otras instituciones, académicos especialistas en el tema. Sin embargo, tocará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación su fallo en esta controversia, pese a que su proceder en este asunto, ha dejado muchas sospechas en la forma de conducirse de ciertos ministros de la Corte, empañando su investidura y la institución que representan.

Por lo anterior, como Diputada Federal y con fundamento en el artículo 71, Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II de nuestro Reglamento, y con la finalidad de que en un futuro no se vuelvan a presentar este tipo de situaciones que en nada abonan al dialogo y al equilibrio entre poderes, es que vengo ante esta Honorable Asamblea a proponer la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 72 de la Constitución General de la República, agregando un párrafo al apartado A para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente**. Se exceptúa de las observaciones referidas en el párrafo anterior, a la aprobación del**

Presupuesto de Egresos de la Federación y de todos aquellos asuntos que sólo competen a alguna de las Cámaras.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2004.

Dip. Martha Palafox Gutiérrez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1686-II, jueves 17 de febrero de 2005.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GONZALO MORENO ARÉVALO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Gonzalo Moreno Arevalo, con las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución General de la República; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atento a la siguiente

Exposición de Motivos

Primero.- En nuestro sistema político social, y en especial en el ejercicio de la administración pública, es de explorado derecho la utilización del derecho escrito, es decir, que tanto los actos de autoridad como los inherentes, las gestiones particulares ante las autoridades (derecho de petición, artículo 8 constitucional) deben constar por escrito y ser firmados por los directamente interesados o facultados en los términos de ley para tener validez jurídica.

Segundo.- Según el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo cuarto el cual a la letra dice:

> "En cuanto a los servicios públicos, **sólo podrán ser obligatorios**, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como **el desempeño de los cargos** concejiles y los **de elección popular**, directa o 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."

Así también los artículos 36 y 38 del citado cuerpo máximo de leyes establecen literalmente:

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

> **I.-** Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público y, por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II.- Alistarse en la Guardia Nacional;

III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

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

I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III.- Durante la extinción de una pena corporal;

IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

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

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

De la interpretación sistemática y funcional de los anteriores artículos podemos concluir que en principio los cargos de elección popular son de desempeño obligatorio y el incumplimiento a los mismos sin causa justificada es sancionable con la suspensión de los derechos y prerrogativas ciudadanas.

Tercero.- Según la doctrina jurídica que se plasma en el libro *Diccionario de derecho* de los juristas Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara de la editorial Porrúa en su página 440 al momento de definir el concepto de renunciable lo hace de la siguiente manera: "**Renunciable**: susceptible de renuncia. De acuerdo con el Código Civil para el Distrito Federal (arts. 6 y 7) sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique intereses de tercero. La renuncia no produce efecto alguno si no se hace en términos claros y precisos, de tal suerte que no quede duda del derecho que se renuncia.

Para mayor soporte el propio artículo 8 de la citada Constitución Política literalmente contempla:

Artículo 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del **derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito,** de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Es decir que invariablemente la petición deberá hacerse por escrito y dicha garantía no excluye a los servidores públicos, ya que antes que funcionarios son ciudadanos.

Así mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio de interpretación del citado artículo plasmado en la tesis relevante que a continuación se transcribe:

> Octava Época
>
> Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
> Fuente: Semanario Judicial de la Federación
> Tomo: VI, Segunda Parte-1, julio a diciembre de 1990
>
> Página: 135
>
> **Derecho de petición.** las autoridades administrativas solo estan obligadas a contestar las solicitudes a las personas que las signan y no a quienes aparecen en el contexto de dicha solicitud. De la interpretación del artículo 8o. de la Carta Magna, se obtiene que las autoridades ante las cuales se elevan peticiones, sólo están obligadas a contestar en los términos de dicho numeral, a los peticionarios o solicitantes, entendiéndose por tales aquellos

cuyos nombres y firmas aparecen en el escrito correspondiente, no bastando con que aparezca únicamente el nombre de una persona, pues no existiendo su firma, a pesar, de que por ella se pida que se le tome en cuenta para determinados hechos, sino sólo la del peticionario, es claro que no hay instancia de la parte por la que se aboga, pues ésta no expresa su voluntad de que efectivamente está interesada en lo que se le solicita a la autoridad, en atención que sólo con la firma estampada en forma personal y de su puño y letra o con su huella digital en caso de no saber firmar o puesta a su ruego por persona diversa de la interesada puede apreciarse la voluntad de una persona que eleva una solicitud de que la misma le sea contestada, y por ende, la obligación de la autoridad ante la cual se eleva, de respetar la garantía individual contenida en el artículo 8o. constitucional.

Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 1413/90. Francisca Sangrador Albañil. 10 de julio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Cuarto.- Toda vez que se han dado casos en los cuales tanto las solicitudes de licencia como las propias renuncias se han presentado de manera verbal y además sin que se argumente la cusa grave o justificada por la cual dichos actos están viciados en su forma y evidentemente contravienen la ley, por lo que se hace necesario dejar muy claro en la Constitución el procedimiento y los requisitos básicos a seguir en casos de licencias o renuncias a los cargos de elección popular, dada su importancia relevante en el contexto de los intereses públicos en nuestra sociedad. Por lo anteriormente expuesto, someto respetuosamente a la elevada consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

Artículo Único. Se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

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

...

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

...

Todo cargo de elección popular será obligatorio en los términos del artículo 5o de esta Constitución, sin embargo podrán ser renunciados sólo por causa grave, debiendo presentar por escrito la correspondiente renuncia, firmada por el peticionario, en la cual exponga la causa grave que deberá ser valorada y en su caso aprobada por la autoridad competente.

Lo anterior para no ser sujeto a la suspensión de los derechos políticos en los términos de los artículos 36 y 38.

Transitorios

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

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 17 días del mes de febrero de 2005.

Dip. Gonzalo Moreno Arevalo (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1686-II, jueves 17 de febrero de 2005.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 104 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 la H. LIX Legislatura, 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 y relativos, pone a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que actualiza las consideraciones señaladas en la actual Base Quinta del Apartado "C" del artículo 122, que se refiere a los tribunales de lo contencioso-administrativo del Distrito Federal, acorde con la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. A efecto de conocer a fondo la iniciativa que se propone, partimos del principio general del derecho que nos indica que *para todos los gobernados, todo lo que no está prohibido esta permitido, mientras que para todos los gobernantes, todo lo que no está permitido está prohibido,* principio que es avalado tanto por el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal como por la exigencia del diverso 16 de nuestro Código Máximo que exige a cualquier autoridad y como elemento sine qua non en cualquier molestia a cualquier persona habitante del territorio mexicano, el fundar en derecho la causa legal del proceso en la inteligencia que de no hacerlo el actuar de esa autoridad, será violatoria de garantías y por ende, inválida.

Segundo. Entrando en materia, en las reformas que el Constituyente Permanente ha realizado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las más interesantes, debatidas y analizadas, ha sido la reforma encaminada a pasar el ejercicio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el Distrito Federal, del Ejecutivo federal y Congreso de la Unión, a la actual época donde la ciudadanía tiene la facultad, por medio de la votación libre y abierta, de decidir quién o quiénes serán sus propias autoridades locales como lo es la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y, por consecuencia, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que tienen las mismas funciones que un Congreso del estado, un gobernador y un Tribunal Superior de Justicia de cualquier estado de la Unión, acorde con lo que señalan hoy el artículo 122 con relación al 116, ambos de la Constitución federal.

Así, en lo general, los Poderes Federales de la Unión, ejercían las mismas funciones que cualquier ejecutivo o legislativo estatal ejercía, salvo en lo que respecta al Ejecutivo federal que era representado por el regente del Distrito Federal, conforme indicaba antiguamente el artículo 73 en la fracción VI.

Tercero. Luego de los debates, análisis y conclusiones relativas a las reformas y modificaciones relativas al tema se llegó la reforma vigente actualmente publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996 y para la cual fue necesario realizar reformas previas realizando las modificaciones con tolerancia y acorde a la necesidad de modificar las leyes conforme los efectos contemporáneos que dichas reformas causaran en la sociedad tanto del Distrito Federal como en el resto de la República.

En dicha reforma del 22 de agosto de 1996 se establecieron algunas facultades esenciales del Ejecutivo y Legislativo Federal en sus apartados A y B en tanto que el Distrito Federal no pase a ser considerado como otro Estado Federado de la Unión, mientras que en el apartado C se establecieron las bases para el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que se dividieron de la Base Primera a la Base Quinta.

Cuarto. Sin embargo, en la reforma del 22 de agosto de 1996, el Constituyente Permanente no tomó en consideración actualizar la totalidad de los textos de los artículos de la Constitución Federal que se verían afectados con la reforma en análisis.

En efecto, la fracción I B del artículo 104 de la Constitución federal, desde su modificación del 25 de octubre de 1993 -esto es, previo a la reforma del 22 de agosto de 1996 y que, por consecuencia no tomaba en consideración esta última, y vigente a la fecha-, nos indica: *Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I. ... I B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e), del artículo 122 de esta Constitución...*

Respecto de los artículos a que se refiere la fracción que se analiza, encontramos que la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución federal fue reformado el 28 de junio de 1999 y que actualmente nos indica: *Art. 73. El Congreso tiene facultad: Fracciones I a XXIX-G. ...; XXIX-H. Para expedir leyes que instruyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;* esto es, que la fracción I B del actual y vigente artículo 104 de la Constitución federal, le da competencia a los Tribunales Federales para conocer

de asuntos derivados de tribunales de lo contencioso administrativo suscitados entre la Administración Pública **Federal** -subrayo: **federal-** y particulares.

Por su parte, en la reforma del 25 de octubre de 1993, que fue abrogada por la reforma del 22 de agosto de 1996, el artículo 122 de la Constitución Federal nos indicaba: *Art. 122. I. ... II. ... III. ... IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para: a)...; b)...; c)...; d)...; e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;* esto es, que anterior a la reforma del 22 de agosto de 1996, la misma Constitución Federal toma en consideración las reformas en el artículo 122, y, para el caso que es fondo de la iniciativa que se propone, la fracción I B del diverso 104 de la misma Ley Suprema no fue reformada de tal modo que se actualizara a las reformas del 22 de agosto de 1996, lo cual es acreditado al verificar en los textos actuales de la Constitución federal **vigente,** que en los resultados en esta última reforma, **no existe la fracción IV, inciso e), del artículo 122 en la actual y vigente Constitución federal.**

Quinto. Efectivamente, al realizar una simple lectura a la actual y vigente Constitución Federal, observamos que la fracción I B de su artículo 104 le da facultades a los Tribunales Federales para conocer:

> A. De los recursos de revisión que se interpongan contra las ejecutorias de los tribunales de lo contencioso-administrativo que fueron instituidos por el Congreso de la Unión, esto es, tribunales de lo contencioso-administrativo en materia **Federal** (artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal).
>
> II. De los recursos de revisión que se interpongan contra las ejecutorias de los tribunales de lo contencioso administrativo que fueron creados con base en la exigua fracción IV, inciso e) del artículo 122 de nuestra Máxima Ley, que, en su época de vigencia, daba base constitucional a fin que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, estableciera y diera existencia a los tribunales de lo contencioso-administrativo para que los Tribunales Federales conocieran de los recursos de revisión que se interpusieran en contra de las ejecutorias en asuntos que se suscitarán entre la administración pública del **Distrito Federal** y particulares.

Sexto. Para el caso, **el artículo 122 de la Constitución federal vigente no cuenta con ninguna fracción IV y, por consecuencia, con ningún inciso e),** por lo que encontramos que los Tribunales de la Federación si bien es cierto que tienen la base legal manifestada en la propia Constitución Federal para intervenir en los asuntos de revisión derivados de las ejecutorias emanadas de controversias

entre la Administración Pública **Federal** y particulares, también lo es que ante la inexistencia del inciso e) de la fracción IV del artículo 122 de la misma Constitución Federal vigente, **no** tienen facultades ni les corresponde conocer de los asuntos de revisión derivados de las ejecutorias emanadas de controversias entre la administración pública del **Distrito Federal** y particulares.

Para el caso, es conveniente recordar que en las reformas del 22 de agosto de 1996 se creó el apartado C, que en su **Base Quinta** nos indica en su párrafo primero que *existirá un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal* y que nos lleva a considerar que la fracción I B del artículo 104 de la Constitución Federal debió de haber sido modificada en las mismas reformas del 22 de agosto de 1996 para actualizar el contenido de la repetida fracción I B acorde con las reformas antes indicadas y que se refieren a la competencia de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Séptimo. De lo anterior concluimos que los Tribunales Federales, si bien es cierto que tiene competencia para conocer de los recursos de revisión derivados de asuntos emanados de tribunales de lo contencioso-administrativo **suscitados entre la Administración Pública** Federal **y particulares,** no **la tiene para conocer del mismo tipo de asuntos derivados de tribunales de lo contencioso - administrativo suscitados entre la administración pública** del Distrito Federal **y particulares,** y que nos lleva a la conclusión de que, actualmente y conforme a la Constitución Federal vigente, los recursos de revisión que conozcan los Tribunales de la Federación derivados de ejecutorias emanadas de tribunales de lo contencioso administrativo por asuntos derivados de conflictos entre particulares y la administración pública del Distrito Federal, **carecen completamente de base constitucional,** pues se refieren solamente a la administración pública federal, más no a la administración pública del Distrito Federal ya que a la fecha, no se a actualizado el texto de la fracción I B del artículo 104 de nuestra Máxima Ley.

Octavo. No es por demás señalar que a efecto de dejar sin base legal los asuntos que ya se resolvieron con la omisión del Constituyente federal, es necesario señalar en los artículos transitorios que por lo que ve a las resoluciones ya tomadas por tribunales federales y que conciernen a recursos de revisión que estos tribunales conocieron derivados de tribunales contencioso-administrativos en conflictos entre particulares y la administración pública del Distrito Federal, el presente decreto, de ser aprobado por el Constituyente Permanente, no afectará esas resoluciones, mientras que por lo que ve a los recursos de revisión de que se trata que se encuentren en proceso de trámite o de resolución por los Tribunales de la Federación relativos al tipo de controversias antes señaladas, se tendrán como legitimadas para todos los efectos legales con todo el apoyo de la Constitución federal cuando ninguna ni de las autoridades que conocen ni de las

partes hayan promovido algún recurso, juicio de amparo o controversia constitucional dentro de los términos que la Ley de Amparo prevé para ello.

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 propone la reforma de la fracción I B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que ésta se actualice e incluya las consideraciones señaladas en la actual Base Quinta del Apartado "C" del artículo 122, que se refiere actualmente a los tribunales contencioso-administrativos del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se reforma la fracción I B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 104. ...

I. ...

I B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y Base Quinta del apartado C del artículo 122 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, no procederá juicio o recurso alguno;

II. a VI. ...

Transitorios

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

Segundo. El presente decreto no afectará las resoluciones ya tomadas relativas a recursos de revisión conocidos por los tribunales de la Federación emanadas de controversias suscitadas entre tribunales de lo contencioso-administrativo del

Distrito Federal al resolver controversias entre la administración pública del Distrito Federal y particulares.

Tercero. Respecto de los recursos de revisión en proceso de trámite o de resolución por los Tribunales de la Federación relativos a las controversias señaladas en el artículo que antecede, se tendrán por legitimadas y tendrán todo el valor jurídico que esta Constitución otorga, en los casos en que ninguna ni de las autoridades que conocen o de las partes no hayan promovido ningún recurso, juicio de amparo o controversia constitucional dentro de los términos que la ley reglamentaria del artículo 103 y 107 de la Constitución Federal otorga para ello.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, Distrito Federal, a 17 de febrero de 2005.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1694-I, jueves 17 de febrero de 2005.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

El que suscribe, diputado federal Jesús Martínez Álvarez, coordinador del grupo parlamentario de Convergencia en la LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter al Pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto, por el que se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad han marcado pautas inimaginables en los tiempos actuales. La ciudadanía está cada vez más informada, participativa y con una visión totalmente distinta de lo que significa la relación con sus gobernantes.

Mucho se ha dicho al respecto, grandes debates, movimientos y revoluciones han provocado las inquietudes sociales hacia los gobiernos cerrados que nada tienen que ver con la realidad de las sociedades que gobiernan, es decir que sus acciones no responden a las más sentidas expectativas sociales.

La figura de la rendición de cuentas, tan de moda en nuestros días, aparece como camino que entrelaza las relaciones entre el Estado y la sociedad y marca la diferencia entre los gobiernos cerrados y dictatoriales y gobiernos progresistas y democráticos.

Por ello, la rendición de cuentas se constituye como el elemento central de las democracias representativas contemporáneas; en su realización se encuentra uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato encomendado por la ciudadanía que ha depositado en ellos su confianza al elegirlos como sus representantes.

La rendición de cuentas es el deber legal y ético que tiene todo funcionario de responder e informar por la administración, manejo y rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos, asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.

Se entiende por *responder* la obligación que tienen los funcionarios y que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos, de asumir la responsabilidad que se derive de su gestión. De igual forma, se entiende por informar, la acción de comunicar sobre la gestión fiscal desplegada con los fondos, bienes o recursos públicos, así como sobre sus resultados.

La rendición de cuentas es un componente del principio de transparencia y de responsabilidad en el ejercicio del poder, al que están sometidos los servidores públicos.

Rendir cuentas es dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público, al examen, a la revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones en la gestión de lo público. Constitucionalmente los servidores públicos están para servir al público; están al servicio del Estado y de la comunidad.

Las bases de toda rendición de cuentas están en el desarrollo de una serie de principios básicos:

a) La conducta ética y un comportamiento adecuado a través del establecimiento de determinados códigos;

b) Unos sistemas de información que suministren datos entendibles, asequibles y transparentes y que permitan a los ciudadanos identificar los beneficios sociales que producen las políticas; y

c) La voluntad política de llevar a cabo el desarrollo de estos principios que permitan liderar un cambio en la gestión pública y en la elaboración de las políticas públicas para favorecer la innovación.

Todos los instrumentos de rendición de cuentas sólo son eficaces si existe el compromiso de una sociedad para desarrollarlos y a su vez, si existe un proceso de liderazgo que los impulse y consolide.

Rendir cuentas fortalece el sentido de lo público y la aplicación de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia, imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos.

Es una oportunidad para que la ciudadanía conozca y se apropie de los asuntos públicos. Rendir cuentas, contribuye a fortalecer la gobernabilidad al posibilitar la generación de confianza entre gobernante y ciudadanía.

Estas nuevas exigencias han obligado a modificar los procesos de revisión, análisis y evaluación de la gestión gubernamental yendo más allá de la propia hacienda pública.

México no ha sido ajeno a esta dinámica y, sin duda, una de las actividades en donde el Poder Legislativo ha logrado mayores avances en los últimos años, lo ha sido el de la fiscalización superior.

En este contexto, el acceso a la información de la gestión gubernamental, es el insumo fundamental para completar el ciclo de la rendición de cuentas, de hecho nuestra Constitución Política establece como una garantía de los ciudadanos el acceso a la información.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado su opinión sobre lo que debe entenderse por derecho a la información.

La Corte ha señalado que la interpretación del constituyente permanente al incluir el derecho a la información como una garantía social correlativa a la libertad de expresión, implica que el Estado debe permitir el libre flujo de ideas políticas a través de los medios de comunicación.

Además, el máximo órgano jurisdiccional ha establecido que si bien en su interpretación original el Derecho a la Información se reconoció como una garantía de los derechos políticos, este concepto se ha ampliado.

Así, en una tesis, la Suprema Corte de Justicia amplió el alcance del derecho a la información y estableció que éste exigía "que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad **información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales,** en términos del artículo 97 constitucional" (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo III, junio 1996, p. 503).

Posteriormente, a través de otros casos, la Suprema Corte "ha ampliado la comprensión de este derecho entendiéndolo también como garantía individual limitada, como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto de los derechos de terceros" (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, novena época, tomo IX, abril de 2000, p. 72).

Así, de conformidad con la interpretación del máximo órgano jurisdiccional, **el derecho a la información es una garantía individual que tiene diversas manifestaciones.**

En este sentido, el artículo 93 constitucional establece que los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Añade que 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.

Por todo lo anterior, el suscrito, y 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, somete a su consideración el siguiente

Decreto por el que se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 93.

Dice:

Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

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.

Artículo Único. Se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 93.

Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

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.

En dichas reuniones de trabajo o comparecencias, los servidores públicos actuarán bajo protesta de decir verdad y será considerada una falta grave la violación de este precepto.

Transitorio

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

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1697-I, martes 22 de febrero de 2005.

QUE REFORMA EL ARTICULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

El que suscribe, 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 iniciativa que reforma el artículo 22, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la supresión del término salteador de caminos en los supuestos establecidos para la pena de muerte en México, bajo el tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los diputados constituyentes, tanto de 1857 como en 1917 manejaban los conceptos de esas épocas conforme su situación concreta, de modo que el desarrollo tecnológico, en cuanto a caminos carreteros no iba más allá del manejo de la tracción animal.

Por ello, al plasmar sus conocimientos sobre dicha materia, su código lingüístico estaba sujeto a esa realidad. No podía preverse el progreso y desarrollo tecnológico y científico. Conceptos como salteador de caminos o abigeato iban de acuerdo a las diligencias y carromatos de tracción animal, así como a su tránsito por los caminos de herradura, y, que como se sabe, esos mismos salteadores de caminos, eran quienes interceptaban a los arreadores de ganado.

De modo que, al catalogar los probables delitos y explicar sus castigos éstos iban acordes a esa situación concreta. Hoy, en el siglo XXI, en la era cibernética y aeroespacial, la expresión "salteador de caminos", además de haber quedado superada, y es obsoleta en sí misma, aunque la concepción del delito sea idéntica.

En la actualidad la figura de salteador de caminos resulta anacrónica y debe ser suprimida de nuestra Carta Magna, ya que dicho tipo penal corresponde a principios del siglo pasado y se actualizaba a hipótesis derivadas de asaltos a trenes, diligencias y carretas.

Hoy en día es inútil preservar en nuestro orden jurídico un término que no guarda relación alguna con la realidad jurídica que prevalece en nuestro país, máxime que ahora las leyes penales contemplan otras figuras más específicas y complejas, con penalidades determinadas.

México cuenta con una Constitución promulgada en 1917 y como consecuencia de ello, podemos encontrar términos como el de "salteador de caminos" que pertenecen a un momento histórico distinto y que ya no son compatibles con nuestro orden jurídico penal.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo quinto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único

Se **reforma** el párrafo quinto, del artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22. (Párrafo quinto en la redacción actual):

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Como debe quedar:

Artículo 22. .....

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

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 los veintidós días del mes de febrero del año dos mil cinco.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1697-I, martes 22 de febrero de 2005.

QUE REFORMA EL ARTICULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ LUIS MEDINA LIZALDE, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

José Luis Medina Lizalde, en mi carácter de diputado federal de la LIX Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, 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, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de la siguiente

Exposición de Motivos

Si aspiramos a la construcción de una sociedad democrática con verdadera igualdad social, en el marco de la independencia nacional y en completo respeto a la diversidad humana, es necesaria la correcta instauración del estado democrático y social de derecho, basado en la capacidad del pueblo para crear las instituciones necesarias en beneficio del mismo y otorgue la debida salvaguarda de los derechos que aseguren su convivencia armónica, democrática y pacifica, permitiendo así cada vez en mayor grado, alcanzar una sociedad más justa y una economía en desarrollo permanente. Resaltando la primordial función del Estado de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos.

La presente iniciativa se plantea dentro del ámbito correspondiente a la reforma del Estado, derivado de la agenda legislativa que aún tiene pendiente ésta

Soberanía con los mexicanos; proponiéndose con el animo de coadyuvar desde la competencia del Poder Legislativo, a la disminución del terrible problema del aumento desenfrenado de la criminalidad en nuestro país, planteándose como una acción legislativa que forme parte de un proyecto integral que en materia de seguridad pública, específicamente por lo que hace a la Prevención del delito y conductas infractoras, instrumentemos los distintos Poderes de la Unión y de los Estados, para así formar un frente común conjuntamente con la ciudadanía, en el combate a éste cáncer social; un proyecto que además siente las bases para la aplicación de una correcta política criminal de Estado, sustentándolo no solamente en reformas constitucionales y legales que influyan en la salvaguarda de las personas y de sus bienes, sino que también estudie y ataque de raíz los elementos generadores de las conductas infractoras y delictivas.

La seguridad pública es definida constitucionalmente como la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; debiendo de realizarla por mandato legal las autoridades competentes, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

En este orden de ideas y en relación a las acciones que por mandato legal deben de realizar las autoridades competentes, interrelacionadas y encargadas de la difícil tarea de la seguridad pública, toma especial relevancia el combate a las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, debiendo de realizarse a través del desarrollo de políticas, programas y acciones, eficientes y eficaces, que contribuyan al fomento de los valores culturales y cívicos en la sociedad y que conduzcan a su vez, al respeto irrestricto del imperio de la ley.

Sin embargo, dichas acciones hasta el momento emprendidas por el Estado a través de las autoridades dependientes del Ejecutivo, han resultado insuficientes e ineficaces para la disminución del fenómeno criminal en nuestro país, dicha

obligación de Estado, cabe destacar, no ha sido debidamente cumplimentada, ni considerada de acuerdo a su vital importancia para la preservación del orden social.

Actualmente el Gobierno Federal, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, específicamente a través de la Conferencia de Prevención y Readaptación Social, debería de realizar el estudio de las causas generadoras de la criminalidad en nuestro país, para la realización e implementación de correctas y eficaces políticas criminales de combate al fenómeno criminal; al respecto cabe mencionar que dichas acciones no han arrojado resultados favorables que se perciban en la mayoría de la ciudadanía, así como que nuestras autoridades federales no han reconocido los estragos que ha generado en beneficio del aumento de la incidencia delictiva en nuestro país, la implementación de dicho modelo económico, dentro de las consecuencias socio políticas que derivan del modelo neoliberalista, encontramos algunas de las causas generadoras de las conductas infractoras y delictivas; como lo son la pobreza, la falta del pleno empleo, la correcta distribución de la riqueza y el combate a la impunidad, entre otras, situando a nuestro país como una de las naciones más inseguras del mundo.

Desde los tiempos de la antigua Roma y hasta nuestros días, varios estudiosos del tema han encausado sus esfuerzos para tratar de descifrar las causas generadoras de las conductas antisociales y brindar soluciones eficaces para la disminución del fenómeno criminológico, de entre los cuales destacan:

César Lombroso, quien señalaba que "*La impulsividad constituye la verdadera base del delito, porque cuando mas impulsivo es un ser, menos influjo ejercerán sobre el los conceptos y los sentimientos morales, y mas fácilmente se determinara a hacer el mal, impulsado por los estímulos dolorosos".*

Además señalaba que *"no se requiere estudiar al delito sino a los delincuentes, en atención a su propia naturaleza íntima, y, por tanto, en atención al grado de temibilidad que de la misma depende, al modo como hayan realizado el delito y de los estímulos que a el le arrastraran".*

Para **Rafael Garófalo:** *"el punto de partida en el estudio del criminal debe de ser la noción sociológica del delito. El delito es siempre una acción perjudicial que, al propio tiempo, hiere algunos de los sentimientos que se ha convertido en llamar el sentido moral de una agregación humana.*

La concepción de Garófalo del delito no tiene otro objeto mas que distinguir, entre los hechos punibles, los cuales son los que están regidos por la mismas leyes naturales, acusan ciertas anomalías individuales, principalmente la carencia de un sentido moral, es decir, los sentimientos que son la base de la moralidad moderna y el progreso que se desarrolla continuamente en el seno de las naciones civilizadas".

Para **Enrico Ferri**: en su obra *Estudios sobre la criminalidad en Francia (1881)*, reúne en tres grupos naturales todas las causas tan diversas que determinan la delincuencia: los factores antropológicos o individuales del delito, los factores psíquicos y los factores sociales.

Los factores antropológicos: como inherentes a la persona del criminal, son el primer coeficiente del delito.

Los factores físicos o cosmotelúricos del delito: tienen este carácter todos los factores que pertenecen al medio físico. Como lo son el clima, la naturaleza del suelo, la sucesión de los días y las noches, las estaciones, la temperatura anual, las condiciones atmosféricas y la producción agrícola.

Los factores sociales del delito: que resultan del medio social en que vive el delincuente, como: "la densidad diferente de población, el estado de la opinión

pública y de la religión, la constitución de la familia y el sistema de educación, la producción industrial, el alcoholismo, la organización económica y política de la administración publica, justicia y política judicial, y en fin, el sistema legislativo civil y penal en general. Hay allí, en suma, una multitud de causas latentes que se complementan, enlazan y combinan en todas las funciones, aun con las menos aparentes de la vida social, y que escapan casi siempre a la atención de los teóricos y de los prácticos, de los criminalistas y de los legisladores."

Sigmund Freud *explica que las conductas delictivas eran cometidas ante todo por que se hallaban prohibidas y por que a su ejecución, se enlazaba para el autor un alivio psíquico. El sujeto sufre un penoso sentimiento de culpabilidad de origen desconocido, donde una vez cometida la falta, siente mitigada la presión del mismo. El sentimiento de culpa existía antes del delito y no procedía de él, al contrario el delito es el que procedía del sentimiento de culpabilidad. El llega a la conclusión de que este sentimiento de culpabilidad proviene del complejo de Edipo.*

El delincuente por un lado comete un delito por sentimientos de culpa, y por el otro, el castigo que el delito ocasiona, satisface la necesidad de auto castigo que el sujeto experimenta inconscientemente.

Freud también habla de los delincuentes adultos que cometen delitos sin sentimientos de culpa. Señala que estos sujetos no han desarrollado inhibiciones morales o creen justificada su conducta por su lucha contra la sociedad, refiriéndose así hacia los actualmente denominados personalidades psicopáticas.

Emilio Durkheim: Señala que *todo fenómeno sociológico es susceptible de revestir formas distintas sin dejar de ser esencialmente el mismo.*

Unas son generales en toda la extensión de la especie; se encuentran, si no en todos los individuos, por lo menos en la mayoría de ellos y, si bien no se repiten

idénticamente en todos los casos en que se les puede observar, sino que varían de uno a otro sujeto, estas variaciones están comprendidas entre límites muy estrechos. Hay otras que son, por el contrario, excepcionales; no sólo se encuentran en una minoría, si no que aun donde se producen, lo mas frecuente es que no se mantengan durante toda la vida del individuo.

Durkheim llama normales a los hechos que presentan las formas más generales y le da a los otros el nombre de morbosos o patológicos.

Durkheim, señalaba que *el fenómeno criminal es un producto cultural, así como lo es el arte o la ciencia. Por lo tanto, en toda sociedad es bueno que exista un cierto número de criminalidad. Pero la forma en que se puede resumir la teoría social de la criminalidad es "las sociedades tienen los criminales que se merecen",* lo que en otras palabras es que la criminalidad es reflejo de una enfermedad social.

Alfred Adler: *fundamenta sus teorías en tres postulados principales, el sentimiento de inferioridad, los impulsos de poderío y los sentimientos de comunidad.*

El Sentimiento de inferioridad es uno de los motores del progreso individual. Este sentimiento hace que la persona desee llegar a metas superiores ayudado con la voluntad de poder. Es un sentimiento positivo que al juntarse con el sentimiento de comunidad impulsa al individuo a la perfección y el triunfo. No es un sentimiento negativo como el Complejo de Grandeza. Si este Sentimiento de inferioridad es alterado por factores endógenos o exógenos se llega al complejo de inferioridad.

Los factores endógenos son orgánicos. Existe falencia física. Si este sentimiento de inferioridad es alterado por estos factores orgánicos, además de la alteración del sentimiento de comunidad van a permitir el desarrollo del complejo de inferioridad de causa endógena que ya es un complejo negativo.

Los factores exógenos son la alteración del sentimiento de comunidad. Ya existe una inadaptación. El sentimiento de inferioridad que le impulsa a superarse es inmovilizado y ya no le lleva al individuo hacia la superación.

Para Adler la voluntad de poder es la fuerza impulsora por el cual el individuo quiere superarse para lograr un objetivo. Si existiera un fracaso el individuo logrará superarla con esa voluntad de poder.

El Sentimiento de comunidad se forma desde pequeño, desde el nacimiento al venir a la sociedad. La socialización hace que con el sentimiento de inferioridad podamos establecer una relación de superioridad.

Para Alfredo Nicéforo: *una de las transformaciones mas evidentes que la criminalidad sufre en la sociedad moderna es que el delito en la sociedad bárbara se realiza mediante la violencia, ahora se realiza especialmente por el fraude.*

Otra de las transformaciones que ha experimentado el delito es que en la sociedad moderna no solo se transforma este, si no también el delincuente.

La tercera transformación consiste en los delitos que atacan las bases de la sociedad humana y de otra, los que atacan simplemente las bases del estado.

La criminalidad natural ofende las condiciones de existencia de toda la especie humana; en cambio, la criminalidad artificial solo ofende las condiciones de existencia de una clase determinada y la organización momentánea de los poderes.

Por ultimo Nicéforo señala la transformación en la ciencia de la criminalidad. Se transforma en una ciencia más amplia, más moderna y más científica que antes de redactar la lista de delitos y las penas contra los mismos estudia las causas de la criminalidad: La sociología criminal, entonces, es la Ciencia que estudia el delito

como resultante de causas individuales, sociales y físicas, y lejos de olvidar al delincuente principia por estudiarle.

Del análisis efectuado de éstos y otros postulados que durante la evolución de nuestra sociedad, han vertido los estudiosos de la criminalidad, aún y cuando algunos han sido debatidos arduamente por los académicos durante el transcurso de los años, y se ha demostrado que aquellos postulados que en razón de su tiempo trataron de entender y precisar los lineamientos elementales para el estudio y combate del fenómeno criminal, son inadecuados ya en la realidad de nuestra sociedad en constante evolución; es menester reconocer que dichos postulados, nacen de la continua preocupación que ha tenido el ser humano por alcanzar un estado ideal social de derecho y de paz públicos; por lo que resulta necesario resaltar la importancia de la evolución del pensamiento humano lógicamente estructurado que trata de explicar los fenómenos criminales, y tomarlos así en consideración para el fundamento y dirección de la ley, de acuerdo a la realidad social de nuestros días.

De entre las disciplinas encargadas del estudio del delito, sus causas generadoras y consecuencias, encontramos a la Ciencia del Derecho Penal, a la Criminología y a la Política Criminal, las cuales conceptual-
mente se mantienen conjuntamente relacionadas, pero aplican diferentes métodos en el estudio de su objeto; por ejemplo la ciencia del Derecho Penal: consiste en el conjunto sistemático de las teorías explicativas que al ser aplicadas por el legislador, dan origen al Derecho Penal; la Criminología: tiene por objeto el estudio de los factores del delito, del delincuente y de la victima; así como la Política Criminal: tiene dentro de su objeto, la elaboración de políticas de control de las situaciones socialmente negativas, ampliándose su objetivo a controlar sus consecuencias.

De la conceptualización anterior deriva la importancia de implementar una correcta Política criminal de Estado, donde el derecho penal debe poseer tan sólo una

naturaleza subsidiaria conforme a los principios contenidos en nuestra Constitución, proponiéndose un cambio en la manera de combatir el fenómeno criminal, pasando del aumento de la reacción penal, al estudio y combate de sus causas generadoras.

Es así como la política criminal se convierte en un verdadero instrumento de legitimación y reproducción de la realidad social, mediante la cual se busca brindar seguridad, al disfrute y protección efectiva de todos los derechos universales, políticos y sociales de las personas que se encuentren en el Estado.

Una correcta política criminal de Estado, debe de observar una debida inclusión de todos los extractos sociales en la economía de la seguridad, ya que aparejado a su incorrecta aplicación, actualmente se ha olvidado de garantizar los derechos de un cierto número de sujetos vulnerables, y en el intento de contener la violencia, se ha terminado por ocultarla, excluyendo de la economía de la seguridad a los sujetos más débiles y muchas veces, señalándolos como probables responsables del fenómeno delictivo, por su mera situación económica, social y académica; es por ello que las acciones de prevención de las conductas antisociales que emprenda el Estado, deberán convertirse en parte fundamental de la política social que se implemente en el país por los distintos niveles de gobierno.

El aumento de la penalidad de las conductas consideradas como antisociales por el Estado, ha demostrado su ineficacia en el combate al aumento de la criminalidad en nuestro país, es por ello que resulta de extrema urgencia, disponer alternamente de programas de acciones justas y eficaces para controlar las violaciones de los derechos fundamentales, los procesos de criminalización y las consecuencias individuales y sociales de las violaciones de los mismos; siendo necesario redefinir la política pública, como política de ejercicio efectivo y de protección integral de los derechos fundamentales y acorde a los principios contenidos en nuestra Constitución; una política de justicia social y de igualdad, generaría mayores beneficios sobre el control de la criminalidad y los procesos de

criminalización, sin persistir de la intervención del derecho penal, como forma de control social.

El sistema penal como medio de control social, se fundamenta en el llamado *(ius punendi),* es decir en el derecho del Estado a castigar, es caracterizado por reglas específicas de formulación, de aplicación y de ejecución; más sin embargo hasta nuestros días, el Estado ha utilizado equivocadamente a la pena como medio de prevención; tratando de generar con su aplicación, la inhibición de la realización de conductas delictivas, y la segregación y readaptación del delincuente; más sin embargo esa concepción de la finalidad de la pena ha sido rebasada en nuestros tiempos, el endurecimiento del castigo del Estado encaminado a la disminución de la criminalidad, es evidente que no ha surtido sus efectos, debido a que simplemente se castiga ejemplarmente en lo particular al individuo que ha violentado el orden normativo social, sin analizar de manera general y consecuente los elementos generadores de dicha conducta, y por lo tanto sin atacar de fondo dichos elementos.

Entonces la seguridad pública debe entenderse, como un conjunto de políticas y acciones realizadas por los poderes públicos, encaminadas a la prevención y represión de las conductas antisociales, donde desde el ámbito de competencia de cada uno de los órganos de gobierno, se implementen políticas públicas encaminadas a generar y garantizar una convivencia armónica y pacifica de todos los habitantes de nuestra nación.

Como es sabido, entre los factores que contribuyen al incremento de la delincuencia, se cuentan, la falta de empleo, la deficiente educación, la pobreza, la desintegración familiar, el fracaso del proyecto económico actual, la impunidad, la manipulación masiva de los medios de comunicación y la falta de implementación de una política social que genere una correcta y equitativa repartición de la riqueza.

La ciudadanía clama por una debida seguridad pública, la cual solo puede ser plenamente garantizada mediante la prevención del delito y conductas infractoras, así como la salvaguarda plena de los propios derechos, como lo son, el derecho a la vida, a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad, de expresión y a la calidad de vida, entre otros; a través de acciones coherentes y debidamente analizadas por las autoridades conjuntamente con la Sociedad. No deben de seguirse implementando acciones discontinuas e improvisadas y mucho menos aisladas, los mexicanos exigen de sus gobernantes, mayor responsabilidad en el actuar público, que arroje resultados concretos y con visión de futuro, con estrategias no solamente de ámbito policial y penal, sino estrategias que permitan una participación más amplia de la comunidad en el control de la criminalidad, principalmente en su prevención.

La prevención como aspecto fundamental de la función de seguridad pública que realiza el Estado, debe de realizarse no de manera aislada, sino en forma conjunta por todos los poderes de la Unión y de los Estados, así como de los tres niveles de gobierno, debe de existir una homologación de acciones entre los mismos, al igual que se debe de otorgar la debida importancia al estudio interdisciplinario de la criminalidad en nuestro país, el Estado debe de contar con un organismo dotado de autonomía de los demás poderes, el cual se encuentre encargado exclusivamente de la realización de estudios especializados en materia de prevención del delito y conductas infractoras, así como dicte los lineamientos básicos de observancia obligatoria para los poderes y niveles de gobierno, encaminadas al combate de las causas generadoras de dichas conductas, es decir, dichos órganos deberán de implementar en conjunto una correcta política criminal de prevención del delito, que genere y garantice la convivencia armónica y pacífica de los habitantes de nuestro país.

De lo anterior se desprende la necesidad de la creación del Instituto Nacional para la Prevención del Delito y Conductas Infractoras, mismo que se propone debe de

contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía constitucional frente a los tres poderes y considerándose su función como prioritaria para el Estado.

Dicho Instituto será el encargado de realizar el análisis especializado de las causas generadoras de las conductas infractoras y delictivas que atenten contra la Sociedad; así como deberá dictar los lineamientos básicos de política criminal de observancia obligatoria, que deberán de aplicar los diferentes poderes del Estado, para que a su vez, dichos órganos las ejecuten en el ámbito de sus competencias, con el animo de garantizar la convivencia armónica y pacifica de los habitantes de nuestro país, así como fomenten la cultura del respeto irrestricto a la ley.

El Instituto deberá estructurarse a través de unidades especializadas multidisciplinarias por materia de estudio de las conductas antisociales, como lo son Criminología, Sociología, Educación, Economía y Cultura, entre otras. Contará con subdirecciones regionales, locales y municipales, según amerite el caso; realizando estudios de acuerdo a la cualidad y cantidad de la incidencia delictiva e infractora, mediante métodos de estudio especializados en cada materia.

Las unidades especializadas estarán integradas por Académicos y Analistas ampliamente reconocidos por las instituciones de educación superior del país, debiendo establecerse bajo las perspectivas Nacional, Regional y Local, de acuerdo a las costumbres de las entidades y a los niveles socio económico, cultural y de alfabetización de cada región, tomando en consideración la incidencia delictiva de cada lugar; al igual que realizaran estudios sobre la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

De lo anterior, se desprende la necesidad de elevar a nivel constitucional el principio de Prevención del Delito y Conductas infractoras, como parte de la función prioritaria del Estado, debiéndose en consecuencia Reformar y adicionar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la

debida adecuación de la presente iniciativa, modificándose la distribución del texto contenido en los seis párrafos con que cuenta actualmente dicha disposición constitucional, y adicionándose un séptimo párrafo; donde el actual párrafo sexto pasa a formar el párrafo séptimo adicionado, y en el párrafo sexto, se inserte el texto de la propuesta materia de la presente iniciativa, donde se deberá de especificar que: El Estado contará con un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional para la Prevención del Delito y Conductas Infractoras, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual deberá de garantizar la participación ciudadana en su funcionamiento, dicho organismo será el encargado de la realización de estudios especializados en materia de prevención del delito y conductas infractoras, así como dictará los lineamientos básicos de observancia obligatoria para los poderes de la Unión y de los estados, que contribuyan al combate de las causas generadoras de las conductas antisociales y garanticen la convivencia armónica y pacifica de sus habitantes, de acuerdo a la ley reglamentaria que para el efecto se expida.

Por lo antes expuesto, me permito someter a consideración de esta Honorable Cámara de Diputados, la siguiente

Iniciativa de reforma con proyecto de decreto, por la que se modifica y adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Único.-

Se modifica y adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 21.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

El Estado contará con un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional para la Prevención del Delito y Conductas Infractoras, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual deberá de garantizar la participación ciudadana en su funcionamiento, dicho organismo será el encargado de la realización de estudios especializados en materia de prevención del delito y conductas infractoras, así como dictará los lineamientos básicos de observancia obligatoria para los poderes de la Unión y de los estados, que contribuyan al combate de las causas generadoras de las conductas antisociales y garanticen la convivencia armónica y pacifica de sus habitantes, de acuerdo a la ley reglamentaria que para el efecto se expida.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Artículo Transitorio

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

Palacio de San Lázaro, a 22 de febrero de 2005.

Dip. José Luis Medina Lizalde (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1697-I, martes 22 de febrero de 2005.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 81 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 9, 19 Y 159 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, PARA ESTABLECER LA SEGUNDA VUELTA EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y EN LA DE GOBERNADORES, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

El que suscribe, 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 de ley que reforma el artículo 81 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 9, 19 y 159 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para establecer la segunda vuelta en la elección presidencial y en la elección de gobernadores, bajo el tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En todas las transiciones a la democracia que se presentaron en diversos países como en los de Latinoamérica, los principales actores políticos se plantearon la obligada tarea de reformar sus instituciones y la creación de nuevas figuras electorales que permitieran el arraigo de la democracia y la creación de gobiernos estables y eficaces, capaces de responder a los nuevos retos de sus respectivos países.

A diferencia de otros países, en el nuestro la transición a la democracia fue un proceso más lento aunque firme en sus propósitos y resultados. Las últimas reformas que tuvieron gran impacto en nuestras instituciones, legisladas en 1996, alcanzaron a responder a los anteriores desafíos, pero que ya no alcanzan a responder a los nuevos.

Además de contar con una renovada legislación electoral que permita nuevos avances para consolidar nuestra democracia, necesitamos contar con un régimen político más eficiente y estable en la toma de decisiones. La división y el equilibrio entre los Poderes de la Unión, que ha sido producto de un proceso de transición que ha dado vida a un régimen plural de partidos, no son garantía automática para contar con una gobernabilidad democrática capaz de responder a las tareas y políticas que todo gobierno en turno tiene que hacer valer.

Se necesita, además de esos indispensables equilibrios, contar con una intensa cooperación y corresponsabilidad en las acciones de gobierno, particularmente entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Para lograrlo no es suficiente la voluntad política entre las diversas fuerzas políticas y del gobierno en turno, se necesita, sobre todo, de la creación de nuevas figuras legales que incentiven la colaboración y el acuerdo para alcanzar una gobernabilidad menos frágil.

La segunda vuelta en la elección presidencial es una figura que, de acuerdo a las nuevas condiciones políticas del país, puede y debe ser legislada con la finalidad de contar con un incentivo político y legal que provoque los grandes acuerdos y alianzas políticas nacionales, y para que la Presidencia de la República tenga mejores condiciones de gobernabilidad, con una mayoría estable, y un autentico gobierno de coalición de corresponsabilidades.

Antecedentes

Históricamente la segunda vuelta electoral o *balotaje* tiene su origen en el siglo XIX, estableciéndose en Francia por primera vez en 1852 con la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III. Durante la III República Francesa sigue vigente y con la IV República, con la Constitución de 1958, el sistema de segunda vuelta se consolida.

Bélgica en 1899 y Holanda en 1917 adoptaron, eventualmente, la segunda vuelta electoral; más recientemente Austria y Portugal adoptaron constitucionalmente esta figura electoral. En Europa Oriental nuevas democracias como Rusia, Croacia y Polonia también han hecho lo mismo. América Latina, a raíz de sus procesos de transición a la democracia, países como Ecuador, El Salvador, Perú, Guatemala, Haití, Colombia, Chile, Brasil, Argentina, República Dominicana y Uruguay hicieron suya esta típica institución del derecho constitucional francés.

En nuestro país el tema se ha venido abordando tanto en la academia como en ciertos círculos políticos del país, de manera más frecuente en los últimos 10 años. De hecho, al interior de los partidos políticos, ya existen corrientes favorables a una iniciativa de ley en esta materia. En la Cámara de Diputados ya se presentaron tres iniciativas al respecto. Una presentada en la LVII legislatura por el diputado Alberto Castilla Peralta del Partido Acción Nacional; la segunda por el diputado Fernando Ortiz Arana del Partido Revolucionario Institucional ,y la tercera por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta del Partido de la Revolución Democrática, ambas presentadas en la LVIII legislatura.

San Luis Potosí es el único estado de la República donde se aplica la segunda vuelta electoral; con requisitos y condiciones determinadas la "segunda votación" es posible en todos los municipios del estado. Sus resultados, de acuerdo a algunos observadores, han sido alentadores.

En el ámbito internacional, la experiencia que ha resultado de la aplicación de la segunda vuelta en la elección presidencial ha sido diversa, dependiendo del país

de que se trate. Incluso en gran parte de ellos, de acuerdo al nivel de votación alcanzado, el *balotaje* viene siendo una excepción y no una regla. Y cuando ha sido una excepción los resultados han sido más positivos que negativos.

Objetivos de la segunda vuelta

1.- Crear condiciones legales y políticas para que los candidatos de mayor aceptación en la ciudadanía puedan crear un sistema de alianzas, antes y después de las elecciones, en torno a objetivos comunes de un gobierno de coalición.

2.- Crear condiciones políticas y sociales para que el presidente electo pueda tener una mayoría parlamentaria que le permita impulsar su programa de gobierno. En otras palabras, crear mejores condiciones para la gobernabilidad.

3.- Que el Presidente de la República no sólo cuente con una mayoría legislativa, sino que cuente con el mayor respaldo social y político en todo el país.

4.- Promover que las negociaciones y los acuerdos sean valores consustanciales de toda democracia, así como el ejercicio corresponsable en la gobernanza y la gobernabilidad.

5.- Ampliar y profundizar los niveles de la cultura democrática al interior de las elites gobernantes y de la sociedad civil.

Razones y condiciones políticas

Es innegable que una mayoría gobernante, como dice el profesor Arturo Valenzuela, se genera mejor y de manera más natural y coherente en un sistema parlamentario que en uno presidencial. Hacemos nuestra esta visión, y por lo mismo Convergencia está proponiendo, como lo hizo en el posicionamiento político del primero de septiembre del año pasado, el diseño de un nuevo régimen

político que responda a la nuevas condiciones del México de hoy y que nos permita contar con mejores condiciones de gobernabilidad. Un régimen político semipresidencial, de transición a un régimen parlamentario, debe ser la tarea más importante y trascendente de una gran Reforma de Estado que en materia política tenemos pendiente.

Con vista a esta gran reforma constitucional, mientras tanto, es indispensable dotar a nuestro sistema político y electoral de nuevas figuras de ingeniería electoral que hagan del régimen un sistema más eficaz y competitivo.

Resultado de los tres últimos procesos electorales federales, la gobernabilidad en nuestro país requiere del acuerdo de una mayoría en el Congreso de la Unión. De hecho el primer gobierno dividido fue producto de las elecciones más impugnadas en la historia reciente, las de 1988. El gobierno Federal en turno y su partido se vieron en la necesidad de pactar con la tercera fuerza política en ese momento pero segunda en el Congreso, con la finalidad de poder aplicar, vía reformas constitucionales, sus principales políticas de cambio. Posteriormente, en 1991 y en 1994 el partido gobernante alcanzó a tener mayoría absoluta en el Congreso, lo que le permitió tener garantías para hacer valer su programa de gobierno.

Sin embargo, para el año de 1997, los porcentajes de votación por el principio de representación proporcional tendieron a un fuerte equilibrio de tres: para el PAN 25.87%, para el PRI 38.00% y para el PRD 24.97%. En la elección presidencial del año 2000 la tendencia se mantiene: la Alianza para el Cambio, no obstante haber ganado la presidencia de la república su votación por el principio de representación proporcional se quedó en 38.29%, el PRI con el 36.89% y la Alianza por México 18.67%. Y en las últimas elecciones federales la tendencia de que ninguna fuerza política, en primera y única vuelta, alcanza la mayoría absoluta se volvió a repetir, teniendo los siguientes resultados: El PAN con el 30.74%, el

PRI 23.17% y en alianza con el PVEM 13.60%, el PRD 17.60%, El PVEM 4.00%, el PT 2.40% y Convergencia 2.26%.

Los números y resultados son muy claros, y las actuales tendencias y sondeos en perspectiva al proceso electoral del próximo año son muy evidentes: ninguna fuerza política alcanzará a obtener una mayoría absoluta en el Congreso de la Unión. En estas condiciones el próximo presidente de nuestro país tendrá los mismos problemas de gobernabilidad que tiene el actual. Para gobernar bien y hacer los cambios que el país necesita no es ni será suficiente la voluntad del presidente en turno. Las principales reformas que el país reclama requieren de cambios constitucionales que no es posible llevar a cabo sin el acuerdo de una mayoría en el Congreso de la Unión.

Es un grave error pensar que es suficiente ganar la Presidencia para que desde ahí se alcancen a obtener los beneficios que la población mexicana reclama. Las esperanzas de cambio corren el riesgo de seguir aplazándose por la ausencia de visión y la inexistencia de un proyecto de nación de largo alcance y plazo. Quien piensa y actúa alrededor de la idea de que la Presidencia de la República es un fin en sí mismo lo que único que está reproduciendo es la vieja cultura del presidencialismo y el autoritarismo.

Haber alcanzado a constituir, por la decisión y voluntad de la ciudadanía, un sistema competitivo de partidos es un gran logro de alcances históricos pues ha sido y es la mejor garantía para evitar el regreso de una presidencia imperial; pero, es insuficiente mientras persista un diseño institucional que corresponda más al anterior régimen que al de uno nuevo.

La presente iniciativa de reforma pretende crear una figura legal que, correctamente aprovechada, puede ser un pivote y un estímulo para la creación de grandes alianzas en torno a la gobernabilidad en este país. En el entendido que en una primera vuelta, para la elección del Presidente de la República, ningún

candidato será garantía para que su partido o partidos que lo postulen obtengan una mayoría absoluta, y que en una segunda votación los punteros o partidos de mayor votación se verían obligados a tejer grandes acuerdos de alianzas en torno a un gobierno de coalición.

Lo mismo sucedería en la conformación de los gobiernos estatales de la República. La reforma en esta materia es válida para cada una de las entidades del país. Tenemos que federalizar todas aquellas reformas que permitan que en los estados de la República se genere no sólo mejores condiciones de gobernabilidad local, sino también un mayor compromiso con la federación, dejando atrás todas aquellas normatividades y prácticas que vulneran la colaboración. Necesitamos contar con reglas iguales para todos y fortalecer así a la federación republicana.

De las reformas electorales que el Congreso de la Unión adopte en este periodo de sesiones, dependerá mucho la certidumbre del proceso electoral federal que culminará con la elección de nuestro próximo Presidente de la República; pero también de que contemos con un Ejecutivo federal que tenga posibilidades reales de concretar una mayoría parlamentaria que le permita que su gobierno cumpla con sus cometidos, y que todos los mexicanos contemos con una democracia de mayores resultados.

Convergencia les propone, los invita a que retomemos la discusión que quedó pendiente poco antes de las elecciones presidenciales del año 2000, cuando se manifestaba, por diversos actores políticos de todos lo partidos, que era viable y correcto implantar la segunda vuelta en la elección para la presidencia de la república. Y los propios resultados de las elecciones del año 2000 que también nos indicaron que es urgente legislar en esta materia. No esperemos que el tiempo se vuelva en contra de los que tenemos la responsabilidad de responder a estos nuevos retos.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 81 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que reforma y adiciona y los artículos 9, 19 y 159 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 81

La elección del Presidente de la República será directa, **por mayoría absoluta** y, en los términos que disponga la Ley Electoral.

En caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta, se procederá a celebrar una segunda votación entre los candidatos que hayan obtenido las dos votaciones más altas. Esta se llevará a acabo cuarenta y cinco días después de emitidos los resultados finales por la autoridad electoral competente.

Artículo 116

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

...

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

La elección de los gobernadores será por mayoría absoluta. En caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta, se procederá a celebrar una segunda votación entre los candidatos que hayan obtenido las dos votaciones más altas. Esta se llevará a acabo cuarenta y cinco días después de emitidos los resultados finales por la autoridad electoral competente.

II. ...

III. ...

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

a) Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las Legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

La elección de los gobernadores será, además, por mayoría absoluta. En caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta, se procederá a celebrar una segunda votación entre los candidatos que hayan obtenido las dos votaciones más altas. Ésta se llevará a acabo cuarenta y cinco días después de emitidos los resultados finales por la autoridad electoral competente.

V. ...

VI. ...

VII. ...

Del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 9

El ejercicio del Poder Ejecutivo se depositará en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría absoluta y voto directo en toda la República.

Artículo 19

a) .....

b) .....

c) .....

d) En caso de celebrarse una segunda votación en la elección para Presidente de la República, esta se llevará a acabo cuarenta y cinco días después de emitidos los resultados finales por el Instituto Federal Electoral o en su caso, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 159

1.- .....

2.- .....

3.- .....

4.- .....

5.- .....

6.- De ser necesaria una segunda votación para elegir Presidente de la República, no podrán modificarse por ningún concepto el padrón electoral, ni la lista nominal aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF a 22 de febrero de 2005.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1697-I, martes 22 de febrero de 2005.

QUE ADICIONA UN PARRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO PENAGOS GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Sergio Penagos García, integrante 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 y el 135 constitucionales, artículo 55, fracción II, y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, me permito proponer a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando el párrafo segundo, tercero y cuarto, a quedar como tercero, cuarto y quinto respectivamente; asimismo se reforma el consecuente párrafo quinto. La presente iniciativa tiene fundamento en la siguiente

Exposición de Motivos

Es indiscutible que, desde hace varios años, se ha venido acrecentando el reclamo de la ciudadanía para vivir en un país más justo y alejado de la corrupción.

No hay duda que algunas de las instituciones gubernamentales adolecen de poco prestigio frente a la sociedad e, incluso, hay ocasiones donde la fundada sospecha tiene lugar. Sin embargo, es preciso reconocer que la corrupción no depende en forma exclusiva de la voluntad del servidor público desleal y deshonesto. Mientras no se asuma como verdad la alta incidencia de participación de personajes ajenos

al servicio público que se involucran en actos de corrupción como una forma de hacer negocio afectando al erario de la Nación, nos encontraremos varios pasos distantes de lograr la solución deseada.

Con el propósito de avanzar hacia el objetivo de transparentar el ejercicio de los recursos públicos, es necesario generar los instrumentos que hagan posible cerrar caminos a la corrupción, permitiendo a la autoridad contar con los mecanismos adecuados para sancionar a quienes incurren en conductas tales; pero, además, brindándole dispositivos que hagan viable prevenir conductas futuras que pudieran ser perpetradas por los mismos actores, ya sean servidores públicos o no.

Se dice lo anterior debido a que resulta común encontrar contubernios entre servidores públicos y prestadores de servicios o contratistas. Estos, en conjunto realizan maniobras para generar graves daños al erario público, ya sea construyendo obras de mala calidad, elevando precios en forma injustificada o bien cobrando servicios en forma desmedida, incluso aquellos que ni siquiera fueron prestados.

Con base en esa realidad, es debido reconocer que las sanciones en muchas ocasiones se dirigen sólo hacia el servidor público desleal, pero dejan a salvo al particular quien con igual intención participó en las acciones encaminadas a dañar el interés de la colectividad. Si bien es cierto que eventualmente la persona ajena al servicio público también es perseguida penalmente, para castigar su indebido proceder, también es cierto que no se toman las medidas preventivas destinadas a evitar que esa misma persona participe en otros contratos con posterioridad, de manera indirecta o indirecta.

Desde nuestra perspectiva, el hecho de que al particular se le deje a salvo el derecho de continuar participando en nuevas contrataciones, cuando al servidor público se le aplican sanciones administrativas muy merecidas, como la inhabilitación para ocupar otros cargos públicos por determinado tiempo, implica el

cerrar los ojos a la realidad de que se deja expedito el camino para que el ciudadano deshonesto busque nuevas vías para desarrollar iguales acciones con idénticas consecuencias.

Es obvio que la sanción consistente en la inhabilitación para ocupar cargos públicos con posterioridad al daño causado al erario, tiene como finalidad la prevención. Separado del puesto, se prohíbe a quien fuera servidor público volver a ocupar un cargo público con el único propósito de impedirle buscar en forma inmediata su reincorporación a la función pública para repetir su conducta reprobable.

De tal forma, resulta pertinente la propuesta de adoptar mecanismos que obstaculicen al particular iniciar la reconstrucción de una red de complicidades con el objetivo de repetir los actos lesivos al interés general. Esto se logrará en la medida de que se aplique iguales sanciones de carácter administrativo a los infractores, tal como es la inhabilitación. En este caso, la inhabilitación se dirigirá a la prohibición de celebrar nuevos contratos con la administración pública.

La solución estará en la medida de que se reforme el sistema y no solamente en el hecho de poner al descubierto al corrupto. Es preciso contar con nuevas formas que inhiban estas prácticas en la administración del dinero público. No es posible admitir que no existe conciencia del ilícito por parte de quien sin ser servidor público actúa en perjuicio del erario. Tampoco puede alegarse en su beneficio la necesidad de obtener el contrato o en la coerción impuesta por el servidor público corrupto. Ningún argumento atenuante es válido cuando existe una inmensa mayoría de ciudadanos que a diario se ganan la vida desarrollando su trabajo con honestidad y sin depender de la administración pública para solventar sus necesidades económicas.

Si bien para algunos pudiera resultar excesiva la idea formulada, es de poner en relieve que en materia penal se encuentra prevista la posibilidad de hacer iguales

consideraciones para quien sin ser servidor público tenga a su cargo la administración de recursos públicos del erario federal y les de aplicación distinta de aquella para la cual tuviera destino originalmente, es considerado como servidor público, a efecto de aplicarle las mismas sanciones existentes para aquel que siéndolo infringe la ley.

La lógica de este precepto resulta evidente. Lo importante está en la protección del interés de la sociedad. El fin último al cual se debe dirigir el ejercicio del dinero público es la generación del bien común; por tanto, cualquier persona encargada de aplicar ese recurso tiene sobre sus hombros la responsabilidad de crear bienestar a favor de la comunidad. El carácter o investidura con la que cumpla esa encomienda pasa a segundo término.

A partir de las consideraciones contenidas en la ley penal, es claro que la obligación a cargo del ciudadano común de conducirse bajo las mismas normas que el servidor público deriva del manejo de recursos públicos y del destino para el beneficio comunitario. Así las cosas, es fácil admitir la viabilidad por ampliar las sanciones al ámbito administrativo para los casos en que el ciudadano común infrinja la ley en perjuicio del colectivo, a partir de la realización de obras, acciones o prestación de servicios que se sufragan con recursos del erario público y su finalidad beneficiosa es desviada.

De aceptarse la medida, se estará lanzando un serio preventivo, tanto para servidores públicos corruptos, como para aquellos particulares que asociados en fines ilícitos lesionan a su comunidad. Por su parte, el mal servidor público encontrará mayores obstáculos para lograr el convencimiento del cómplice ubicado en la iniciativa privada. En cuanto al particular, hallará un dispositivo que le inhiba de participar en el acto ilícito en cuestión, pues no sólo implicará el riesgo de hacer un mal negocio en cada evento de esta naturaleza; sino además estará latente la posibilidad de ver cancelados proyectos futuros como consecuencia de

las inhabilitaciones resultantes de la aplicación de normas administrativas, que hoy sólo son aplicables a los servidores públicos desleales, aún cuando tengan cómplices que participen de sus mismos actos.

No es necesario hacer una descripción casuista de todos aquellos a quienes pudiera aplicárseles las leyes de la materia, pues con la simple expresión que rece "todo aquel que tenga a su cargo la administración, resguardo, aplicación o ejecución de recursos, bienes o servicios públicos" en el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estaremos englobando a todos los posibles obligados.

Igualmente aplicará en automático el dispositivo que obligue a las Legislaturas locales a efecto de que armonicen sus legislaciones respectivas, toda vez que el último párrafo del artículo 108 constitucional hace la remisión correspondiente al adecuarse su texto a lo antes dicho, como se propone en la reforma planteada, cuya redacción se dicta más adelante.

Por lo que se ha expuesto con anterioridad, sometemos a la consideración de este cuerpo colegiado el siguiente

Proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando el párrafo segundo, tercero y cuarto, a quedar como tercero, cuarto y quinto respectivamente; así como se reforma el consecuente párrafo quinto; quedando de la siguiente forma:

Artículo Único. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando el párrafo segundo, tercero y cuarto, a quedar como tercero, cuarto y quinto respectivamente; así como se reforma el consecuente párrafo quinto, para quedar como siguen:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Titulo se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Publica Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Asimismo, en lo conducente, serán sujetos de las responsabilidades previstas en este Título los particulares que manejen o apliquen recursos públicos, en los términos previstos por las leyes correspondientes.

.....

.....

Las constituciones de los estados de la República precisaran, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios, o de los particulares que manejen o apliquen recursos públicos.

Transitorios

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

Segundo. Las Legislaturas de los estados deberán, en su caso, adecuar las disposiciones Constitucionales y legales aplicables en la materia, en los términos de la presente reforma, a más tardar dentro de los 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de febrero de 2005.

Dip. Sergio Penagos García (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1697-I, martes 22 de febrero de 2005.

QUE ADICIONA UN PARRAFO QUINTO AL ARTÍCULO 4O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MARÍA DEL ROSARIO HERRERA ASCENCIO E ISRAEL TENTORY GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita y el suscrito, diputados federales a la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrantes 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 un párrafo quinto al articulo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Tierra, con sus diversas y abundantes formas de vida, se enfrenta en este milenio a la grave crisis del agua, todo nos indica que está empeorando y continuará haciéndolo, a no ser que se emprendan acciones preventivas y correctivas, que permita su uso y consumo de manera sustentable; nunca había sido tan evidente para el hombre encontrarse en la antesala de una crisis devastadora si no se hace algo para conservar y utilizar racionalmente el agua.

El agua es esencial para la vida humana, para la salud básica y por consiguiente de la supervivencia, así como para la producción de alimentos y para las

actividades económicas. Sin embargo, estamos enfrentando una emergencia global en la cual más de mil millones de personas carecen de acceso al suministro básico de agua potable y más de dos mil millones no tienen acceso a un saneamiento adecuado, que es la causa primaria de enfermedades relacionadas con el agua.

Actualmente, la desigualdad en la disponibilidad del agua está marcando la diferencia entre las naciones, el estado de pobreza de un amplio porcentaje de la población mundial es a la vez un síntoma y una causa de la crisis del agua, el hecho de facilitar a los pobres acceso al agua mejor gestionada puede contribuir a la erradicación de la pobreza, tal como lo muestra el *Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo,* por ello resulta necesario resolver la crisis del agua pues este recurso se encuentra en el corazón mismo de nuestra supervivencia y la de nuestro planeta.

Al respecto, en el ámbito internacional se ha discutido ampliamente que el reconocimiento del agua como derecho humano podría ser el paso más importante para abordar el desafío de brindar a la gente el elemento más básico de la vida, en virtud de que es un elemento de precondición necesaria para todos nuestros derechos humanos, sosteniéndose que sin el derecho de acceder y utilizar en cantidades suficientes y bajo condiciones sanitarias adecuadas la cantidad de agua que necesitamos para llevar una vida digna, serían inalcanzables otros derechos establecidos como el derecho a la alimentación, a un nivel de vida adecuado para la salud y para el bienestar, así como los derechos civiles y políticos.

A mayor abundamiento, en diferentes tratados internacionales ratificados por nuestro país se ha regulado el derecho al agua, por ejemplo de manera implícita se encuentra comprendido en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales establecen los derechos a

la alimentación, vivienda, y salud respectivamente, toda vez que señalan que los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de los mismos, mejorando los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la utilización más eficaz de las riquezas naturales, el mejoramiento del medio ambiente, entre otros aspectos; además, el derecho al agua está expresamente mencionado en el inciso h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (la CEDAW) y en el inciso c) del párrafo 2 del artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño.

El tema del derecho al agua ha sido abordado desde una óptica internacional a través de tres documentos: el Informe preliminar presentado por el relator especial El Hadji Guissé sobre la *"Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento",* el segundo es el *Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo,* coordinado por la UNESCO y el tercer documento es la *Observación General número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.*

En el documento del relator especial se señala que el objetivo del derecho al agua es *"garantizar a cada persona una cantidad mínima de agua de buena calidad que sea suficiente para la vida y la salud, es decir, que le permita satisfacer sus necesidades esenciales que consisten en beber, preparar los alimentos, conservar la salud y producir algunos alimentos para el consumo familiar"*; *a*simismo el relator señala que el derecho al agua se relaciona con otros derechos humanos, de entre los que conviene mencionar el derecho a la paz, pues en su opinión la escasez de agua es foco de conflictos, tanto en las relaciones entre los estados como hacía el interior de un país.

Por lo que respecto al *Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo,* coordinado por la UNESCO, se establecen como desafíos mundiales en torno al agua: el satisfacer las necesidades básicas; proteger los ecosistemas en bien de la población y del planeta; satisfacer las necesidades de los entornos urbanos; asegurar el abastecimiento de alimentos para una población mundial creciente, promover una industria más limpia en beneficio de todos (dos millones de toneladas de desechos son arrojados cada día en aguas receptoras); utilizar la energía para cubrir las necesidades del desarrollo y compartir el agua.

La Observación General número 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU viene a sistematizar de forma clara y acertada el estado de la problemática del derecho al agua y a precisar sus alcances jurídicos, dicha observación comienza reconociendo la importancia que tienen los recursos hídricos en nuestro mundo, al señalar que*: "El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos".*

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU define el derecho al agua como:

El derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.

De tal definición se establecen algunos factores que deberán estar presentes para asegurar el derecho al agua, tales como: la disponibilidad para el abastecimiento

de agua continuo y disponible; la calidad del agua disponible debe ser salubre; la accesibilidad física, económica y a la información, así como la no discriminación, que comprende la posibilidad de que todos accedan al agua sobre todos los sectores más vulnerables y marginados de la población.

El Comité refiere que los Estados deben de tomar medidas no sólo para garantizar el abasto de agua de las actuales generaciones, sino también para las generaciones futuras, para lo cual señala algunas obligaciones que deben ser siempre cumplidas por los Estados con independencia de la disponibilidad de recursos que tengan y de si están o no atravesando por periodos de crisis económica, ya que cualquier violación de una de estas obligaciones básicas arrojaría una presunción prácticamente irrefutables en el sentido de que el Estado está violando el Pacto; las obligaciones que se establecen en la Observación General 15, entre otras, son las siguientes: garantizar la cantidad de agua esencial mínima, suficiente y apta para el consumo personal y doméstico; asegurar el derecho de acceso al agua sin discriminación; garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua; velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando se acuda en busca de agua; adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a grupos vulnerables o marginados.

Con base en las anteriores consideraciones, el derecho al agua debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de entre los que ocupan un lugar primordial: el derecho a la vida, a la salud y al medio ambiente sano; no obstante lo anterior el derecho al agua se encuentra vagamente regulado en el artículo 27 constitucional, aunque de su texto quizá no pueda inferirse un derecho fundamental al agua, en efecto, en sus párrafos primero, tercero, cuarto, quinto, octavo y noveno en sus diversas fracciones, el artículo 27 contiene referencias al agua o a las aguas, tanto

interiores como marítimas, nacionales o interna-
cionales, pero sin que en ninguna de esas disposiciones se establezca en términos constitucionales un derecho al agua, de igual forma la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria de dicho artículo, se refiere en términos generales a los distintos tipos de recursos hídricos, a su forma de explotación y a la coordinación que deben de observar las autoridades competentes en la materia, sin embargo no contiene derechos subjetivos articulables frente a la jurisdicción constitucional aunque sí permite algunas impugnaciones en el ámbito de la jurisdicción administrativa. Otra referencia constitucional se encuentra en el artículo 115, en cuya fracción III se establece que los municipios tienen a su cargo la prestación del servicio público de "agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, pero este artículo no contiene un derecho al agua, aunque existe la obligación de las autoridades municipales de prestar los servicios públicos que han sido mencionados.

Si bien es cierto, que el derecho al agua es un tema sobre el que se han empezado a generar los primeros estudios, es pertinente que esta Soberanía atienda está problemática, puesto que en nuestro país este punto es una cuestión de la mayor importancia, ya que los recursos hidrológicos son de vital importancia para el desarrollo socioeconómico de México, sin embargo, la gran diversidad fisiográfica y climática de nuestro territorio hace que el agua no esté distribuida regularmente provocando serios problemas de abastecimiento en muchas partes, según datos internacionales, el 12% de la población en México no tiene acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas, lo cual ha provocado graves conflictos, en varias ciudades del país se han registrado enfrentamientos por la falta de agua, entre grupos de personas y la autoridad, el más reciente es el de la comunidad mazahua de Villa de Allende, en el estado de México, quienes a pesar de ser vecinos de una planta potabilizadora de agua no tienen acceso a la misma. Al respecto es de tomarse como ejemplo el caso de Uruguay, país que marcó un parteaguas en la defensa de los recursos naturales a escala mundial al convertirse

en el primer estado que declara el agua como un bien humano fundamental, cuyo uso debe preservarse constitucionalmente con políticas de Estado y no puede ser privatizada.

El Poder Constituyente Permanente tiene la obligación de garantizar a todos los gobernados el acceso al agua como un derecho humano universal. El agua no es un bien que pueda convertirse, sin más en una mercancía. El abastecimiento de agua no es un servicio que deba gestionarse y distribuirse desde el sector privado en función de la capacidad adquisitiva del consumidor. El agua no se puede privatizar, porque sería casi como privatizar la vida, debe garantizarse a toda la población el acceso al agua potable necesaria para la vida. El acceso al agua potable y el saneamiento debe ser un derecho humano fundamental e inalienable.

Por todo lo anteriormente expuesto, presente a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:

Inciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único.- Se **adiciona** un párrafo quinto al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se recorren los siguientes, para quedar como sigue:

Artículo 4o. .....

.....

.....

.....

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible. La ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

.....

.....

.....

.....

Transitorio

Único. 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 los 22 días del mes de febrero de 2005.

Diputados: María del Rosario Herrera Ascencio, Israel Tentory García (rúbricas).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1697-I, martes 22 de febrero de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 41 Y 45 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A EFECTO DE FORTALECER LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ANGÉLICA RAMÍREZ LUNA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada federal a la LIX Legislatura, fundamentada en las potestades conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 71, fracción II, y 135, así como 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 con proyecto de decreto por la que se reformar y adicionan los numerales 1 de los artículos 41, 42 y 45 de la Ley Orgánica; así como los artículos 70, 71 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

En la historia de la vida parlamentaria de nuestro país, las Comisiones del Congreso General han sido una parte fundamental para la importante labor legislativa, de hecho las comisiones cumplen un papel fundamental debido a que son instrumentos para la distribución del trabajo, especialización de los temas, de tareas de dictamen, de información y de control evaluatorio del Gobierno.

Así en el párrafo tercero del artículo 93 Constitucional, establece al calce:

> "Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar

comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal".

Para dotar de certeza jurídica a las comisiones de investigación necesariamente debemos reformar nuestra Carta Magna, lo anterior debido a que el propio párrafo tercero del artículo 93, no establece una sana separación entre las comisiones que han sido creadas con la naturaleza de ser investigadoras o ser especiales.

El interés de la modificación constitucional, es en tanto, que las Comisiones de investigación sólo están diseñadas, según el texto constitucional para investigar el despacho y funcionamiento de organismos públicos descentralizados y empresas de participación paraestatal. Sin embargo la realidad actual de nuestro país nos ha enseñado que no sólo deben existir comisiones de investigación en este sentido de la Administración Pública Federal, sino que debemos enfocarnos como representantes de la nación en los temas que nos atañen como país, temas de relevancia nacional.

Las comisiones de investigación, relacionadas a algún ramo específico de la Administración Pública Federal, aún no tienen sustento legal de las actividades en específico que deberán realizar, si bien es cierto que ante este pleno, los diputados tenemos el derecho de presentar proposiciones con puntos de acuerdos, enmarcado en los artículos 58 y 60 de nuestro Reglamento Interior, que puedan proveer de argumentos para la creación de una comisión Especial, siendo la Junta de Coordinación Política, el Órgano de Gobierno, encargado de emitir el dictamen sobre la conveniencia de contar o no con las comisiones que proponemos los diputados, muchas veces a título personal, no poseemos una certeza jurídica que abarque las tareas y los lineamientos para la creación de comisiones especiales o de investigación.

Siendo el artículo 78 del propio Reglamento para el Gobierno Interior el que nos faculta deliberadamente, el crear comisiones especiales siendo el único lineamiento, el sustento que al calce estable "para el mejor despacho de sus negocios".

En Acción Nacional tenemos un proyecto de Nación, una de las bases que debemos solidificar es nuestro marco jurídico, el cual aún es carente de instrumentos legales que permitan a las comisiones de investigación, no sólo constituirse como órganos fiscalizadores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria, sino para cualquier asunto de interés nacional.

Uno de los idealistas reconocidos de mí partido el de Acción Nacional, decía:

> "El diputado no solamente puede, sino debe poner en ejercicio de su función constitucional toda la fuerza de su convicción, toda la posibilidad de inspiración, de servicio; todo su compromiso para servir de acuerdo con las convicciones de aquellos a quienes debe representar. El papel respecto a la estructura jurídica y política, obviamente es el de convertirla en factor de transformación, en factor de elevación, de organización y de mejores posibilidades para todos los mexicanos" (Abel Vicencio Tovar)

Sin embargo en la actualidad, sólo las comisiones ordinarias son las que cuentan con facultades y prerrogativas otorgadas por nuestra ley orgánica, no así las comisiones de investigación, comúnmente llamadas especiales, las cuales son creadas por el acuerdo de este pleno y forman parte complementaria del trabajo parlamentario, sin duda las comisiones de investigación son parte fundamental para este poder federal.

Si bien es cierto que el Artículo 39 de la Ley Orgánica establece que las comisiones son órganos constituidos por el pleno; y cuya labor es contribuir a los encargos de esta Cámara, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, siendo entonces que la ley orgánica reconoce la importancia que tienen las Comisiones ordinarias, sin embargo, no se ha incluido aún la investigación en el propio artículo como parte fundamental de las Comisiones como órganos de esta Cámara.

Nuestra democracia en particular de las mundiales, está empezando a través de la alternancia del Poder Ejecutivo, lo cual apenas vivimos en el pasado año 2000, uno de los pasos enfocados hacia una democracia real es precisamente el equilibrio entre los poderes, nuestra constitución establece que los poderes de la unión son tres, y que ningún poder tendrá jerarquía mayúscula sobre los otros,

luego entonces, debemos pugnar porque el Poder Legislativo Federal tenga la importancia que se merece, una parte medular de este Poder son sin duda alguna las comisiones que lo integran; para los funcionarios de la Administración Pública no debe existir distinción legal entre la naturaleza de las comisiones, debemos adecuar las regulaciones jurídicas necesarias a efecto de establecer que las autoridades de la Federación presten el apoyo y toda clase de información que no se considere como reservada, según lo establece la Ley Federal de Información Acceso y Transparencia, para coadyuvar al mejor despacho de las tareas por las que fueron creadas.

Por ello, la importancia de esta iniciativa debe hacernos valorar las razones por las que fueron creadas las Comisiones Especiales y de investigación, no basta con tener comisiones que den seguimiento a los grandes problemas Nacionales, atravesamos por una etapa de revaloración de los Poderes de la Unión, debemos empezar por revalorar nuestro Poder Legislativo a través de sus células básicas que son los órganos de gobierno, las principales que son las Comisiones.

Al tiempo de dotar de mayor jerarquía a las Comisiones, se les deberá de dotar de un marco competencial más extenso, así entonces, que el principal argumento para el fortalecimiento del Poder Legislativo serán las comisiones como órganos de gobierno sin exceptuar la característica que posean entre ordinarias o especiales.

Compañeras y compañeros:

Atravesamos por una etapa de decisiones y transformaciones, nuestra labor principal es la de transformar el marco jurídico de nuestro país, nuestras Comisiones deben operar eficientemente con la información completa por parte de las autoridades de la federación, demos un voto de confianza a las propuestas de reforma que pretender fortalecer nuestra normatividad interna, el trabajo que desempeñamos como diputados, mucho se lo debemos a nuestras comisiones.

Les convoco a participar en este proyecto de reforma el cual sin duda alguna nos beneficiará a todos y comenzaremos a contribuir por una patria ordenada y contaremos con una mejor certeza jurídica de raíz.

Por lo anteriormente expuesto y bajo las potestades que me confiere nuestra ley suprema y nuestro Reglamento para el Gobierno Interior, me permito someter ante esta Honorable Asamblea la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 1 de los artículos 41 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¡Señor Presidente le solicito que el texto íntegro sea publicado en la Gaceta Parlamentaria y en el diario de los debates!

Artículo Primero.- Se reforma el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 93. .....

.....

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 **temas considerados de interés nacional.** Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

Artículo Segundo.- Se reforma el numeral 1 del artículo 41 y el numeral 1 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. .....

1. Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional **y para cualquier asunto de interés nacional.**

Artículo 45. .....

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias y especiales, con el acuerdo de éstas podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo, **sea considerada como necesaria para apoyar la tarea legislativa** o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

Dado en el Salón de Plenos del Palacio Legislativo, a 22 de febrero de 2005.

Dip. María Angélica Ramírez Luna (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1697-I, martes 22 de febrero de 2005.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 35 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES; Y ADICIONA EL 173 BIS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL AMEZCUA ALEJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Miguel Amezcua Alejo, diputado federal de la LIX Legislatura el H. Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar a este honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 123 constitucional, el artículo 35 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y adicionar el artículo 173 Bis a Ley Federal del Trabajo, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La OIT (Organización Internacional del Trabajo) señala que la edad mínima para trabajar de los menores es de 14 años y de 16 para trabajos peligrosos, sin embargo, los niños actores en nuestro país, realizan comerciales en los medios de comunicación, desde recién nacidos hasta los 9 o 14 años y mas, en las empresas de comunicación de México sin que haya una ley que regule este trabajo.

Gobierno y sociedad hemos sido incapaces de realizar programas de acción con visión estratégica, para atender a los niños que desempeñan labores de actuación y labores artísticas. Es propósito de esta iniciativa construir una alternativa para que los menores que trabajan como actores y/o músicos, que no se puedan contratar por si mismos, lo realicen por medio de sus padres, como hasta ahora se

acostumbra a hacerlo, quienes actuando como tutores son los responsables del trabajo de sus hijos, pero sólo hasta los catorce años, después de esta edad y hasta los 16 años no hay manera de normar su contratación.

El artículo 4º constitucional en su 2º párrafo, señala ...

> *"Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.*
>
> *Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez".*

En lo que respecta a la normatividad en el aspecto nacional, el artículo fundamental que rige el trabajo tanto de niñas, niños, adolescentes como de trabajadores es el artículo 123 constitucional, y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.

La necesidad de proporcionar al niño una protección especial fue enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y de la UNESCO, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución del 20 de noviembre de 1959 y reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño.

Reconociendo que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que necesitan especial consideración, surge la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25 del 20 de noviembre

de 1989, teniendo debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para el desarrollo armonioso del niño, han convenido en lo siguiente:

Artículo 1º. Para los efectos de la Presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado la mayoría de edad.

Comprendemos con lo anterior que se considera niño a toda persona menor de 18 años lo que fundamentará nuestro punto para reformar la Ley Federal del Trabajo en lo relativo al trabajo de los menores especialmente al trabajo de actores.

Otro punto de apoyo para fundamentar nuestra propuesta es la "Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000 por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, que señala:

TÍTULO PRIMERO
Disposiciones Generales

Artículo 1

"Esta ley se fundamenta en el 2º párrafo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su disposición es de orden publico, interés social de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de su competencia, podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a esta ley".

Artículo 2

"Para los efectos de esta ley, son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y los 18 años cumplidos"

Artículo 5

"La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios procurarán implementar los mecanismos necesarios para impulsar una cultura de protección de los derechos de la infancia, basada en el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño y tratados que sobre el tema apruebe el Senado de la República".

Cabe agregar lo señalado en la "Convención de los Derechos de los Niños y Niñas" emanada por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, e implícitamente reconocida por la UNICEF y en todas partes del mundo, en el sentido de que el "niño por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes y después del nacimiento", y como en nuestro país los niños que desempeñan labores de actuación en radio y televisión, trabajan en comerciales, desde su nacimiento hasta alcanzar la mayoría de edad, quedando desprotegidos legalmente en materia laboral, nuestra propuesta está encaminada en el sentido de reconocer que los menores de 16 años puedan ser contratados en los términos que la normatividad vigente señale al respecto.

Por lo anteriormente expuesto someto a consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, los artículos 123 constitucional, fracción III; el artículo 35, párrafo primero, de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y se adiciona el artículo 173 Bis a Ley Federal del Trabajo.

*** Constitución Política**
de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

I ...

II ...

III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. ***Exceptuándose en los trabajos de actuación. Los menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.***

** Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.*

CAPÍTULO XI
De los Derechos al Descanso y al Juego

Artículo 35

Para garantizar la protección de los derechos reconocida en esta Ley, se reitera la prohibición ***de contratar laboralmente a menores de 16 años, salvo que se contrate a menores para labores de actores, garantizado que dichas actividades permitan el desarrollo intelectual y profesional del menor***.

A los que infrinjan tal prohibición y que además pongan en peligro su integridad y desarrollo, se les impondrán las sanciones que establece el Código Penal.

Igualmente las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales proveerán lo necesario para que niñas, niños o adolescentes no queden en situación de abandono o falta de protección por el cumplimiento de estas disposiciones.

*** Ley Federal del Trabajo**

Se adiciona el artículo 173 Bis para quedar como sigue:

Artículo 173 Bis

Se podrá contratar a niños menores de 16 años que desempeñen labores de actores, mediante sus padres o tutores. La persona física o moral que los contrate se obligará a aperturar un fideicomiso en cualquier institución bancaria, a nombre del menor, en el cual trasferirá a éste los pagos correspondientes al trabajo realizado por él. Especificando la parte contratante que es el fideicomitente, como único fideicomisario al menor, determinando que el objetivo del fideicomiso es salvaguardar el patrimonio del menor, hasta en tanto adquiere la mayoría de edad, establecida por esta legislación, para poder contratarse por sí solo. Los gastos de administración del fideicomiso, correrán a cuenta de la persona física o moral que los contrate.

Los padres o tutores no podrán disponer del dinero que se genere, por el trabajo de los menores contratados, a menos que los anteriores no puedan garantizar con sus propios recursos y se requiera para la subsistencia del menor y desarrollo profesional del mismo.

La violación a este artículo se sancionará en términos de las disposiciones aplicables, y la conducta se entenderá equiparable al delito de fraude.

El objetivo es que mediante la institución o figura jurídica del fideicomiso, se garantice, el patrimonio del menor, y no permitir el despojo del dinero que generen los menores contratados, para que cuando adquiera la mayoría de edad marcada por la legislación laboral, pueda contratarse por si mismo, y pueda disponer del haber generado por el fideicomiso, estableciéndose la justificación que sí los padres quedan en bancarrota o no tengan los recursos necesarios, para garantizar la subsistencia del menor o desarrollo profesional del mismo, puedan solicitar recursos al fideicomiso, mediante comprobación, que dicho recurso se destinara al menor para tal fin.

Reiterando, que el propósito final de este esfuerzo legislativo, es que se garantice y proteja en toda la extensión de la palabra, la labor de los menores actores desde que nacen hasta alcanzar la mayoría de edad legal laboral.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de febrero de 1995

Dip. Miguel Amescua Alejo (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1699-I, jueves 24 de febrero de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 35 Y 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A CARGO DE LA DIPUTADA VIRGINIA YLEANA BAEZA ESTRELLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Quien suscribe, Virginia Yleana Baeza Estrella, diputada federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que le confieren 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 la consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adicionan una fracción VI al artículo 35 y una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y se modifica el segundo párrafo del artículo 71 constitucional.

Exposición de Motivos

A través de la historia de nuestro país, la forma de gobierno que mejor nos ha funcionado es la democracia, la cual es entendida como el gobierno del pueblo, el gobierno de todos, la decisión de la mayoría, es decir, el consenso en la toma de decisiones.

En Acción Nacional estamos convencidos de la importancia que juega la democracia dentro de la vida política del país, y más aún en el ámbito legislativo, sin embargo actualmente nuestra Constitución únicamente contempla lo que la doctrina denomina como democracia representativa, entendiéndose por ésta como aquella en la que los ciudadanos eligen de entre ellos a aquellas personas que los representarán en los cuerpos gubernamentales y legislativos. Por tanto, en nuestra Constitución no se encuentran establecidos esquemas o instituciones que

promuevan la democracia participativa o semidirecta, en la que el ciudadano no solo se limita a elegir a las personas que los representaran en los distintos órganos de gobierno, sino que participa de una manera continua en el ejercicio directo del poder y en la toma de decisiones importantes para el país, y es por ésta razón por la que promovemos la presente iniciativa, para promover la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones legislativas que afectan tanto a los ordenamientos legales del país como a su vida cotidiana.

Primeramente, es necesario entender la definición de la idea de democracia, la cual plantea uno de los problemas más complejos que envuelve al derecho Constitucional, pues desde Aristóteles hasta nuestros días ha expresado una innegable evolución, y en algunos de los regímenes políticos se le ha desviado hacia formas de gobierno impuras, como la demagogia. Para definir la democracia, generalmente se acude a la célebre fórmula que Abraham Lincoln utilizó en el año de 1863 y que la describe como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", pero también, para una mejor comprensión, etimológicamente, se entiende por democracia como el poder del pueblo *(demos,* ?pueblo?; y *kratos,* ?poder?). El ilustre licenciado Manuel Gómez Morín en este sentido expresó que lo insustituible de la democracia es la identificación del poder y del pueblo.

Por tanto, tenemos que la democracia, es el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de los ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo, sin embargo, el Estado democrático genuino, es aquel en que todos participan como dominadores y dominados. Como podemos apreciar, el elemento central sobre el que se asienta la democracia es el pueblo, luego entonces para que exista realmente democracia se requiere indispensablemente la igualdad política.

La democracia puede concebirse desde una doble perspectiva; en sentido amplio como forma de convivencia humana y en sentido estricto como forma de gobierno. En el primer caso estamos ante una actitud o forma de vida que incorpora un

conjunto de ideales, valores y principios que impregnan y rigen la conducta del hombre y expresan las aspiraciones de libertad, justicia, igualdad y solidaridad del ser humano. En el segundo caso, siendo el que nos ocupa, la democracia constituye, un determinado modelo de regulación de la convivencia política de una sociedad.

Ahora bien, ¿cuál es la participación del pueblo político o ciudadanía en el gobierno democrático? La respuesta sería de que el pueblo se ha visto limitado o peor aún ha sido admitido en la actualidad simplemente a designar representantes, es decir, hombres ilustrados, especializados, dispuestos a consagrar todo su tiempo a las funciones públicas y que posean a la vez aptitudes suficientes para dirigir los negocios del Estado, pero la realidad es que en la actualidad para que se pueda dar un desarrollo integral de la Nación es necesario incorporar a nuestra Constitución, o bien a nuestro sistema jurídico diversas formas o esquemas de participación ciudadana, es decir implementar en nuestra Constitución la democracia participativa, también llamada actualmente democracia semidirecta, la cual es un complemento de la democracia representativa, la cual como se menciono ya se encuentra establecida en nuestra Constitución. Lo anterior se puede y debe lograr través del establecimiento en nuestra Carta Magna de diversas figuras, esquemas o instituciones jurídicas que fomente dicha participación ciudadana.

Como se manifestó anteriormente, nuestra Carta Magna establece en sus artículos cuarenta y ciento quince, la democracia representativa, entendida ésta como aquella en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan, y que tiene como su principal institución el derecho al voto, sin embargo, en los tiempos actuales y para un mayor desarrollo de la democracia, es necesario la participación directa de los gobernados.

Por todo lo anteriormente establecido, un paso muy importante para que nuestro país cuente un régimen democrático genuino, en la que concurran tanto la democracia representativa como la participativa, sería la implementación a nuestra

Constitución de una de las instituciones o esquemas más importantes de la democracia participativa, como lo es la iniciativa ciudadana o popular, es decir, el derecho de los ciudadanos mexicanos de presentar iniciativas de ley. La iniciativa ciudadana o popular es un procedimiento legislativo especial, el cual autoriza al pueblo, es decir, a un numero determinado del cuerpo electoral para que tenga la facultad o la prerrogativa de plasmar a través de leyes, sus innovaciones, y con ello tiende a provocar una decisión de los gobernantes, ya que mediante la iniciativa de un grupo de ciudadanos, en vez de ejercer un simple control a posteriori, éstos pueden orientar en cierta medida la actividad gubernamental mediante la propuesta de ordenamientos legales, lo que trae como consecuencia un ordenamiento jurídico moderno y adecuado a las circunstancias propias de nuestro país. Para los efectos de la presente iniciativa consideramos que es más conveniente referirnos a esta prerrogativa o derecho ciudadano, como iniciativa ciudadana de ley, y no como iniciativa popular, ya que las personas que podrán ejercer este derecho, son los ciudadanos mexicanos inscritos en el padrón electoral, y que por tanto cumplen con la obligación de votar en las elecciones populares a que se refiere el artículo 36, fracción III, de la Constitución.

En otras palabras, es otorgar al pueblo el derecho de establecer normas jurídicas a través de las cuales se puedan dar solución a sus inquietudes, y problemáticas de su vida cotidiana; en la inteligencia de que el pueblo es el que sufre todo tipo de vejaciones y de menoscabos, luego entonces muchas veces es éste el indicado de dar a conocer la solución a dichas problemáticas, esto mediante la iniciativa ciudadana de ley. Éste es el compromiso que tenemos como legisladores con la sociedad misma, ya que si bien el pueblo tiene el derecho de escoger a sus representantes populares, también tiene el derecho a ser escuchado, y mejor aún que tengamos el privilegio de conocer sus propuestas para que nos podamos enriquecer como sociedad, ya que en Acción Nacional estamos convencidos de que una sociedad incluyente, es una sociedad en evolución.

Lo que se pretende con la presente iniciativa, es que la sociedad al presentar iniciativas de ley, se convierta en un órgano de apoyo del Poder legislativo, para que a través del establecimiento de dicha prerrogativa a favor de los ciudadanos, se actúe en conjunto, en otras palabras, lograr que la democracia participativa y la representativa se complementen mutuamente, respetando ambas la libertad y el pluralismo. Lo anterior, no significa delegar al pueblo la elaboración de todas las leyes, ni de acabar con el cuerpo legislativo, o con el principio de representación, sino que por el contrario lo que se pretende la ampliación de los canales de participación para que los ciudadanos intervengan activamente en la toma de decisiones que los afectan, situación que en muchos casos no es percibido por el legislador, y es lo que me hace ponerme de frente en esta tribuna, para hacerles ver la importancia que tiene en las decisiones de nuestro país el pueblo mismo, que es el que conforma a la nación, la cual es la razón de tantas iniciativas.

En México, la iniciativa ciudadana no una institución nueva, ya que debido a la reforma realizada en 1977 se establecieron dos formas de participación ciudadana, el referéndum y la iniciativa ciudadana a nivel Distrito Federal, al adicionarse el inciso 2º de la fracción IV del artículo 73 Constitucional, que establecía lo siguiente: "... los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, será, sometidos al referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale..." Sin embargo, esta disposición fue derogada en 1987 por la falta de una ley reglamentaria que garantizara su cumplimiento, por lo cual un primer paso para el desarrollo de la democracia participativa en nuestro país, sería en principio introducir nuevamente en nuestro marco normativo constitucional, la prerrogativa del ciudadano mexicano denominado iniciativa ciudadana de ley, y para el efecto de asegurar su aplicación tanto en el ámbito federal, estatal y municipal, es necesario establecer en los artículos transitorios de la presente iniciativa un plazo para expedir la ley reglamentaria respectiva.

Actualmente, en las Constituciones estatales en las que se encuentra establecida la prerrogativa de la iniciativa popular o ciudadana de ley, son los estado de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chihuahua, Chiapas, Guanajuato, Querétaro, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Por ello, para resulta increíble que las Constituciones de los estados se encuentren a la vanguardia en lo que se refiere a la participación ciudadana, la cual legitima a la democracia, siendo por tanto una necesidad la implementación en la Constitución de la iniciativa popular o ciudadana, esto como un derecho constitucional con que contemos todos los ciudadanos mexicanos inscritos en el padrón electoral, claro esta, dicho derecho se otorgará, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de fondo y forma que se establezcan en la ley reglamentaria respectiva, tal y como sucede en el caso del derecho a votar en las elecciones, en el que es necesario para su ejercicio, inscribirse en el padrón electoral y contar con la respectiva credencial de elector. Asimismo, con la implementación de la iniciativa popular al rango de derecho constitucional, se legitimaría la figura de la iniciativa popular o ciudadana establecidas en diversas Constituciones estatales.

En el ámbito internacional, tenemos que países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela, y países europeos como Austria, España, Italia y Suiza, han establecido diversas formas de participación ciudadana entre las que se encuentran la iniciativa popular o ciudadana. Los mecanismos para llevar a la práctica las figuras de democracia participativa varían conforme al sistema jurídico y político de cada país, sin embargo, todos coinciden en la necesidad de hacer responsable a los ciudadanos de los actos y toma de decisiones que adopten los poderes públicos.

Todo lo anterior es posible y es consecuencia de la libertad política, la cual podemos entender como una libertad en general que todo régimen democrático debe reconocer a favor de los gobernados, ya que sin ella no existiría, ya que solo

a través de esta liberad el pueblo puede ejercer el poder de que hemos hablado, sin temor a represalias por parte de los gobernantes, pero esta libertad debe compatibilizarse con el orden social para evitar el caos, el libertinaje y otos vicios que se han dado a través de los tiempos tan cambiantes en las diversas sociedades, sino que por el contrario a través de ésta figura promover las opiniones y la elaboración de leyes tan importantes y tan vitales que la sociedad mexicana en general, y los ciudadanos en un momento dado en la vida de México puede ser tan insoslayable, para nuestro bienestar como comunidad.

Lo que realmente me mueve a promover la presente iniciativa es la profunda necesidad de desarrollar los esquemas de participación de los ciudadanos, en el cual tanto los gobernantes como gobernados tengamos los mismos espacios, es decir las mismas oportunidades de intervención en la vida política y jurídica del país, sin embargo para evitar cualquier tipo de conflicto, es necesario establecer claramente en la ley reglamentaria que al efecto se expida, la manera y forma de ejercer el derecho de presentar la iniciativa ciudadana o popular, así como las materias que podrán ser sometidas a esta forma de participación ciudadana, ya que evidentemente hay materias que por su complejidad, no pueden ser motivo de la iniciativa ciudadana de ley, como son las relativas a la materia tributaria y fiscal, de expropiación, del sistema bancario, entre otras.

Luego entonces, si estamos conscientes de la necesidad del pueblo de participar en las decisiones públicas, así como de proponer de manera pacífica iniciativas ciudadanas de ley, es necesario plasmar dicha necesidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una prerrogativa o derecho constitucional de los mismos, para que de manera clara cuenten los ciudadanos mexicanos con este derecho indispensable para el progreso nacional.

Por esta razón propongo la presente iniciativa, para seguir promoviendo la inclusión de la sociedad en la vida política del país, y de esta forma poder crecer, evolucionar, enriquecernos de forma total, unificarnos y salir adelante, ya que en

Acción Nacional tenemos el firme propósito de tomar en cuenta las solicitudes de la ciudadanía, para poder dar cumplimiento a las necesidades del mismo.

Por eso someto a su consideración la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto

Único. Se adicionan una fracción VI al artículo 35 y una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se modifica el segundo párrafo del artículo 71 constitucional.

Artículo 35. "Son prerrogativas del ciudadano:

...

VI. Presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en los términos de la ley correspondiente."

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a III. ...

IV. A los ciudadanos mexicanos inscritos en el padrón electoral en los términos que marque la ley que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados y por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presenten los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates. En caso de las iniciativas ciudadanas presentadas por los ciudadanos mexicanos en los términos previstos en la fracción IV de este artículo, éstas serán turnadas a comisión una vez que sea verificado el cumplimiento de los requisitos previstos por la ley.

..."

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión tendrá seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para la expedir la ley reglamentaria de la iniciativa ciudadana a que se refiere la fracción IV del artículo 71 constitucional.

Dip. Virginia Yleana Baeza Estrella (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1699-I, jueves 24 de febrero de 2005.

QUE ADICIONA UNA FRACCION AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFERENTE A LA COORDINACIÓN HACENDARIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS MORALES TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, diputado Marcos Morales Torres, perteneciente al grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura de este Honorable Congreso de la Unión y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a su consideración la iniciativa de adición de una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

La materia tributaria no tiene una delimitación clara y específica en la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

La concurrencia fiscal actualmente establecida en la Constitución vigente fue trasladada directamente de la Constitución de 1857. Es necesario recordar que en los debates del constituyente del 1856-1857, fue derrotado un proyecto que establecía una clara división de los impuestos que podrían cobrar los Estados y los que podría cobrar el Gobierno Federal, con base en los impuestos directos e indirectos.

La concurrencia fiscal establecida en nuestra Carta Magna, sigue el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América. De acuerdo a los redactores de *El Federalista,* los motivos que dieron origen a la concurrencia fiscal en el derecho

constitucional norteamericano, y que se aplican a nuestra Constitución actual, fueron:

1. No dividir la fuente de ingresos, porque hubiera significado sacrificar los grandes intereses de la nación a los intereses particulares de los estados.

2. Si se restringiera los impuestos nacionales a determinados objetos, sería una proporción excesiva de la carga pública para esos objetos.

3. El poder impositivo no debe tener límites, cuando su función primordial es la defensa del país y asegurar la paz.

En México, la concurrencia fiscal no se debatió en absoluto y fue a través de la jurisprudencia que se definieron sus alcances. Así, Ignacio Vallarta, Ministro de la Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX, expresó que las facultades de la Federación y los estados en materia de impuestos eran concurrentes y no exclusivas. En este sentido, los estados podrían decretar los impuestos que creyeran convenientes sobre todos los valores que existieran en su territorio, y aún, podían decretar impuestos sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado con anterioridad por el Estado federal.

La concurrencia fiscal de los estados y la Federación provocó lo que Felipe Tena Ramírez definió como anarquía fiscal. Si el sistema funcionó en la Unión Americana, fue por la prudencia de sus legislaturas estatales y de la Federación; a diferencia de lo que sucede en nuestro país, donde el Gobierno Federal es fuerte y los gobiernos estatales son muy débiles.

Un antecedente remoto de la participación del gobierno Federal y los estados, se hizo a través de una Ley de Clasificación de Rentas de 1824, donde funcionaba el llamado "contingente", que equivalía a 30% de la recaudación de cada estado que se debía entregar al Gobierno Federal. Este sistema provocó que el erario federal estuviera siempre arruinado, porque no se le entregaban oportunamente los fondos.

El "contingente" mencionado fue retomado por las Bases Orgánicas de 1843, sólo que era el Gobierno Central quien entregaba a los llamados departamentos los fondos públicos.

A partir de 1851, se estableció un sistema de tributos compartidos. Al principio, se actuó de manera coordinada únicamente respecto al derecho de consumo de efectos extranjeros.

En el siglo anterior, con el fin de armonizar la hacienda pública, el Gobierno Federal convocó a las llamadas Convenciones Nacionales Fiscales. Se llevaron tres convenciones en 1925, 1933 y 1947. La primera Convención, determinó qué impuestos correspondían a la Federación y qué otros a los estados; como ejemplo, los impuestos sobre tierra, edificaciones, donaciones, herencias y actos no mercantiles, eran exclusivos de los Estados. La segunda Convención, reafirmó las conclusiones de la primera Convención y añadió que los servicios municipales fueran exclusivos de los gobiernos estatales. Ninguna de estas dos convenciones se tradujo en una reforma constitucional, con excepción de una de las propuestas: la figura de la participación fiscal de un mismo impuesto entre los estados y la federación.

Así, como parte las conclusiones, la reforma del 18 de enero de 1934 de la fracción X del artículo 73, le atribuyó al Congreso la facultad de legislar sobre materia eléctrica:

> "En el rendimiento de los impuestos que el Congreso federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de sus facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, **participarán los estados y los municipios** en la proporción que las autoridades federales locales respectivas acuerden".

La tercera Convención dio como resultado varias propuestas: la creación de un Plan Nacional de Arbitrios, lo que es el antecedente de la Coordinación Fiscal; la planeación de la forma de distribuir los impuestos locales, dándole importancia a la hacienda municipal; la derogación de los impuestos sobre el trabajo y las inversiones locales y municipales; la uniformidad de la legislación impositiva sobre comercio de los Estados y que el Gobierno Federal suprimiera todos los impuestos especiales sobre comercio, con el fin de crear un solo impuesto sobre el consumo.

En el año de 1948, se aprobó por el Congreso de la Unión la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. La novedad, consistió en crear una tasa federal de 1.8% aplicable a toda la República y establecer que las entidades federativas adoptaran el mismo sistema, suprimiendo y derogando sus impuestos sobre comercio. Las entidades federativas tendrían derecho a cobrar una tasa que determinara la Legislatura local y que no excediera el 1.2 %. Ambas tasas se cobrarían juntas. Para poner en práctica este sistema, el Gobierno Federal y las entidades federativas debían firmar un convenio de coordinación. Esto significó el principio del actual Sistema de Coordinación Fiscal.

La actual Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir del primero de enero de 1980, consolidó el sistema de Coordinación Fiscal que se venía gestando desde el siglo XIX.

La Ley de Coordinación Fiscal establece como su objeto: coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (artículo 1, LCF).

El artículo 2 de la Ley en comento, establece que el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio, constituirá el Fondo General de Participaciones. El siguiente párrafo explica que integra el Fondo:

> "La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos."

Este Fondo, tuvo como origen la indemnización para los estados y municipios de los impuestos que vía firma convenios de coordinación han dejado de percibir, para después ser un sistema de mejoramiento de la eficiencia en la recaudación en las entidades federativas. Aún así, este artículo establece un problema de inequidad al disminuirse las devoluciones por los mismos conceptos. Esta frase incluye la enorme cantidad de impuestos que se

pierden vía litigios contra la hacienda pública, que han sido descuidados por la Federación y que indirectamente pagan los estados.

El artículo 10 de la ley en comento establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y señala que las entidades que quieran adherirse deben celebrar un Convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado y aprobado por la Legislatura local. Tanto la Secretaría como la entidad federativa ordenarán su publicación en el Diario Oficial y en el periódico oficial de la entidad.

El problema es que esta ley, de suma importancia en las finanzas públicas del país, no tiene fundamento constitucional. El Congreso de la Unión conforme a sus facultades establecidas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no tiene atribuciones para legislar sobre la Coordinación Fiscal.

Como se aprecia, la coordinación se consolidó primero vía doctrina y jurisprudencia, para posteriormente establecerse legalmente. Ahora, se propone su inclusión en nuestro máximo ordenamiento, con el fin de completar un vacío normativo. Esto coadyuvara al fortalecimiento del Pacto Federal.

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

Iniciativa de decreto que adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.- ...

> XXIX-N.- Para expedir la ley que defina la forma de participación de Federación, estados, municipios y Distrito Federal en las contribuciones, así como la coordinación hacendaria entre ámbitos de gobierno.

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 24 días del mes de febrero de 2005.

Dip. Marcos Morales Torres (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1699-I, jueves 24 de febrero de 2005.

QUE REFORMA EL ARTICULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN MATERIA DE JUICIO POLÍTICO, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO LUIS MONÁRREZ RINCÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito diputado integrante 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, someto a consideración de esta H. Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma, deroga y adiciona los artículos 5 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de Juicio Político, que por economía de tiempo y procedimiento presento de manera conjunta en una sola exposición al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El término de juicio político fue incorporado por el Constituyente originario, en el artículo 110 de la Constitución de 1917, durante el periodo presidencial de Venustiano Carranza, aunque sus antecedentes los encontramos desde las Cortes de Cádiz.

El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover de su cargo o inhabilitar para otros posteriores a un servidor público. A través de éste juicio, se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos que han cometido infracciones, y en cuyo caso, se aplica una sanción eminentemente política, por conducto de un órgano también

político. Este órgano es el Congreso de la Unión, institución donde se debate y delibera sobre los diferentes aspectos de la vida nacional y en donde se supone la pluralidad alcanza su máxima expresión, pues en su seno, concurren distintas corrientes ideológicas, por lo que es considerado el espacio idóneo donde las aspiraciones e intereses del pueblo se encuentran más claramente representados.

De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales comunes, previa substanciación de un proceso penal; en el caso del juicio político, las infracciones y sanciones políticas correspondientes, se encuentran previstas en la propia Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

Como bien lo señala Felipe Tena Ramírez, "el juicio político no es desafuero, sino al contrario, expresión la más propia del fuero; pero si el juicio político remata en sentencia condenatoria, el desafuero se produce".

El juicio político es un juicio administrativo ya que no se confiere al Congreso de la Unión, la potestad para privar al servidor público de su patrimonio o de su libertad, pues esta función exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en un sentido estricto a fin de evitar excesos. Además, de acuerdo con la teoría de la "división de poderes", que rompe con el absolutismo y establece un gobierno de garantías, ésta será una función, que sólo le corresponderá al poder judicial, pues de otra manera, rompería con el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.

Duguit afirma que en el Estado, los deberes de los gobernantes son de servir a la causa de la solidaridad social. Definiendo al servicio público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no

puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental".

Entendemos que la función del servicio público, es de una gran relevancia en cuanto al importante compromiso que el funcionario adquiere frente al resto de la sociedad, pues ha sido depositario de la confianza de ésta. Es por ello, que después de incoar juicio político a un funcionario y declararle culpable, una de las sanciones a que será sujeto, es al repudio social; no sólo pierde el fuero, pierde también la confianza, y la estimación del pueblo.

De acuerdo a González Rubio, *El juicio político tiene por objeto destituir de su cargo e inhabilitar a un funcionario o empleado. No es un castigo, no es una pena; su función es la de preservar el orden constitucional; la Constitución establece que el juicio político no sustituye al proceso penal; no libera al inculpado de la responsabilidad penal. El proceso penal es impropio para valorar o juzgar la conducta política. El juicio político tiende a salvaguardar los actos u omisiones que atentan contra la forma de gobierno; su fin se manifiesta en lo limitado de su acción: remover e inhabilitar".*

La figura de juicio político hasta el momento ha sido erróneamente utilizada y concebida. Pero dada la pluralidad existente, y más aún, considerando que la tendencia del México actual apunta hacia la democratización, hacia la transparencia y el cabal desempeño de lo servidores públicos, es menester hacer algunas adecuaciones a dicha figura jurídico-política, en aras de dotar al pueblo de México de la posibilidad efectiva de remover a los malos servidores a través de sus representantes populares, fortaleciendo con ello el Estado de Derecho, en aras de modernizar al Estado Mexicano.

Es una obligación del constituyente permanente adecuar las normas a las exigencias sociales y proteger por medio de las mismas, el Estado de Derecho, el orden constitucional y el cabal ejercicio de las funciones públicas, en razón de ello, es que se propone llevar a cabo algunas adecuaciones a la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, y a la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, ordenamiento reglamentario del artículo 110 de la Constitución, con el objeto de ampliar el catálogo de funcionarios que pueden ser sujetos de este juicio, así como clarificar qué actos u omisiones cometidos por los servidores públicos expresamente señalados, pueden ser causal de juicio político.

En este sentido, por lo que respecta al artículo 110 de la Ley Fundamental se sugiere agregar en párrafo primero a los delegados Políticos, cuya elección hoy en día es a través de voto secreto y universal, considerando con ello que, la ciudadanía ha depositado su confianza para que desarrollen una función que implica entre otras cosas el manejo de recursos y cuyas decisiones recaen sobre el buen funcionamiento de las regiones geográficas que se les ha encomendado.

Por otro lado, se considera pertinente eliminar la palabra grave en el párrafo segundo del citado precepto, toda vez que hace referencia a las violaciones cometidas en contra de la Ley Fundamental y de las Leyes que de Ella emanen. Entendiendo que, todo el contenido de la Constitución y sus leyes es prioritario y de la más alta envergadura, por lo que cualquier violación debe considerarse grave, ya que rompe con el orden constitucional establecido.

De igual manera se pretenden eliminar el calificativo de grave por las razones antes expuestas en el artículo 5 de la Federal de los Servidores Públicos.

Por su parte el artículo 6 de la referida ley, señala que es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Actos y omisiones que se señalan en el artículo 7, de manera ambigua, como es el caso de la fracción I, en donde se considera que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho el ataque a las instituciones democráticas, sin mencionar cuáles son dichas instituciones. Por lo que se propone agregar en su redacción una breve descripción de las mismas, enlistando las siguientes: la soberanía nacional, el

principio de división de poderes; el Estado de Derecho; los Partidos Políticos; los Poderes de la Unión; los estados; los municipios; los bienes nacionales; el patrimonio nacional y las instituciones públicas encargadas de resguardarlo y difundirlo; así como las demás que consideren las Cámaras del Congreso.

En la fracción II, se agrega el elemento democrático a la forma de gobierno, republicana, representativa y federal, por considerar que la democracia es en sí misma un bien público fundamental.

Igualmente se suprime el calificativo de graves y sistemáticas a la fracción III, por considerar que no existen violaciones a las garantías individuales y sociales leves, sino que por su naturaleza todas son graves; y que para sancionarlas no es necesario considerar la sistematización de las mimas, no sólo por la ambigüedad que ocasiona el término de "sistemáticas" sino por la necesidad de salvaguardar en todo momento los derechos fundamentales, sean estos individuales o sociales, de todos los mexicanos.

En cuanto a la fracción VI, que a la letra dice, refiriéndose a los actos u omisiones sancionables: "Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones", se propone únicamente señalar: Cualquier infracción u omisión a la Constitución o a las leyes federales. Eliminando: cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones. Ya que por lo que se debe incoar juicio político, en primera instancia, es por el desacato o violación a la Constitución y a las leyes, independientemente del resultado que originen; el cual se habrá de evaluar de tal manera, que los perjuicios causados serán proporcionales a la sanción que se establezca. En este sentido, se deroga la fracción VII, por estar contenida en la anterior señalando además de actos las omisiones.

De igual manera, en la fracción VIII, y por los motivos aquí fundamentados, se propone eliminar las categorías de grave y sistemática.

Finalmente en el último párrafo del citado artículo 7, se propone especificar que el Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere el propio artículo, sin perjuicio de que cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal. Es decir, se deja claro que el juicio político, puede llevarse de manera paralela al juicio de procedencia, o bien, incluso puede servir de manera análoga a este y que las sanciones políticas se podrán aplicar independientemente de que la autoridad competente aplique o no las judiciales, por ser estas de naturaleza distinta a las primeras.

En tal razón, y por los motivos aquí expuestos y fundados someto a consideración de este H. cuerpo colegiado, el siguiente decreto por el que se reforma el artículo 110 del texto constitucional y diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicas en aras de dotar de congruencia al marco jurídico en la materia y dar integralidad al mismo:

Decreto

Primero: Se agregan funcionarios a los ya señalados en el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República y se elimina el término "graves", contenido en el segundo párrafo de dicho ordenamiento, para quedar su redacción de la manera siguiente:

Artículo 110. "Podrán ser sujeto 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, **los delegados políticos del Distrito Federal**, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, el

procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujeto de juicio político en los términos de este título por violaciones 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.

.....

.....

.....

.....

Segundo.- En congruencia con la reforma constitucional planteada, se elimina del artículo 5, de la Ley Federal de los Servidores Públicos el calificativo de "graves" para quedar redactado en los siguientes términos:

Artículo 5. En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Tercero.- Se reforman las fracciones I, II, III, VI Y VIII, así como el último párrafo del artículo 7 de la Ley Federal de los Servidores Públicos, y se deroga la fracción VII, para quedar su redacción de la forma siguiente:

Artículo 7

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas, como son: **la soberanía nacional, el principio de división de poderes; el Estado de Derecho; los Partidos Políticos; los Poderes de la Unión; los estados, los municipios, al patrimonio nacional y las instituciones públicas encargadas de resguardarlo y difundirlo; y las demás que consideren las Cámaras del Congreso;**

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y democrático

III.- Las violaciones a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción u omisión a lo mandatado por la Constitución y/o a las leyes federales;

VII.- Derogada

VIII.- Las violaciones a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No precede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo, **y la resolución se emitirá, sin perjuicio de que,** cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Artículos Transitorios

Único.- 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 24 de febrero de 2005.

Dip. Francisco Luis Monarrez Rincón (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1702, martes 1 de marzo de 2005

QUE REFORMA EL ARTICULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUICIO POLÍTICO, A CARGO DEL DIPUTADO FEDERICO BARBOSA GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Federico Barbosa Gutiérrez, en mi carácter de diputado federal, por el tercer distrito federal del estado de Tlaxcala, como integrante de esta LIX Legislatura, y a nombre del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, y 72 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 de esta honorable Asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juicio político, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

En materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevén dos figuras jurídicas, el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, como requisitos de procedebilidad para enjuiciar a los servidores públicos que incurren en responsabilidad.

Por lo que respecta a la Declaración de Procedencia, esta soberanía resolvió aprobar una iniciativa del Dip. Alejandro Murat Hinojosa que adiciona un segundo párrafo al artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así, en el artículo 29 de la citada ley, se estableció con claridad "que no se requerirá Declaración de Procedencia de esta Cámara de Diputados, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del

artículo 111 de nuestra Constitución, cuando por cualquier causa se encuentre separado de su cargo".

Esta adición al artículo 29 de la Ley en mención, resuelve parte del problema en su nivel de Ley Reglamentaria del propio Título Cuarto de la Constitución; sin embargo, queda pendiente dictaminar la iniciativa presentada por el Dip. Sergio Penagos García la cual, de ser aprobada, resultaría congruente con la base constitucional relativa a la Declaración de Procedencia prevista en el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la misma, busca reformar este artículo a efecto de establecer que: **tampoco se requerirá Declaración de Procedencia cuando alguno de los antes referidos se separe del cargo por habérsele concedido licencia para el efecto.**

Estas iniciativas y otras más que se han presentado se refieren en todo momento a perfeccionar la figura de la Declaración de Procedencia, dejando a un lado el tema del Juicio Político.

Ante este escenario jurídico, conviene actualizar los diversos supuestos relativos al juicio político. Es por ello, que al analizar una posible separación del cargo por cualquier causa de parte del servidor público como puede ser la licencia, la ley fundamental no prevé tal situación y la ley secundaria tampoco la trata.

En este sentido, la presente iniciativa tiene como propósito eficientar el instrumento constitucional en materia de Juicio Político, que conlleva el firme propósito de erradicar conductas y supuestos no previstos en la ley, en los que se pueden encontrar los servidores públicos.

Sobre esta base constitucional, el juicio político es una figura jurídica que en la actualidad requiere de precisión en cuanto a su ámbito de competencia y dado que en la ley secundaria no se establece con claridad cual es el efecto jurídico en el supuesto de que un servidor público se encuentre con licencia.

Este hecho podría generar confusión, como sucedió en el caso de juicio de Declaración de Procedencia resuelto por esta soberanía recientemente.

Si bien es cierto la ley fundamental señala con claridad que este procedimiento podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, esta misma disposición constitucional no prevé el supuesto de la licencia que pueda tener el servidor público.

Al respecto la ley secundaria tampoco le da un tratamiento que permita resolver esta laguna constitucional.

Es por ello, que la presente iniciativa que someto a la consideración de esta honorable Asamblea tiene como propósito resolver el supuesto cuando un servidor público se encuentre con licencia y se le siga un juicio político.

En este sentido, el procedimiento de juicio político podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo, goce de licencia y dentro de un año después de concluido el mismo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, presento ante esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juicio político, para quedar como sigue:

Artículo Único.- Se reforma el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo, **goce de licencia** y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

...

...

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 1 de marzo de 2005.

Dip. Federico Barbosa Gutiérrez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1702, martes 1 de marzo de 2005

QUE REFORMA LOS INCISOS B) Y C) DEL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

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 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, presenta ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que adiciona y reforma el artículo 72, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Establece el artículo 72, inciso B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles siguientes".

El veto es una institución regulada a lo largo de la historia del derecho constitucional mexicano. Ha estado reglamentado en la Constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingán (artículos 128 y 129), en la de 1824 (artículos 55 y 56), en la de 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71).

El Constituyente de 1917 lo concibió como una institución de procedencia, de naturaleza suspensiva y alcances muy limitados, para que el Presidente de la República estuviese en condiciones de hacer llegar al Congreso de la Unión, información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieran no haber sido tomados en cuenta al discutirse y aprobarse la respectiva iniciativa durante el proceso legislativo seguido.

El poder hegemónico del Presidente de la República y la integración del Congreso de la Unión casi en su totalidad con legisladores de un solo partido político, hicieron que durante décadas esta figura jurídica tuviera una realidad meramente teórica, sin efectividad práctica, en la que como acertadamente apreciaba el doctor Jorge Carpizo, parecía más bien que el Presidente legislaba y el Legislativo era quien ejercía una especie de derecho de veto respecto a los proyectos presidenciales no importantes.

En los hechos, su interposición fue ocasional y se generó un vacío en materia de cultura, conocimiento y práctica legislativa de cómo proceder y procesar las observaciones a un decreto enviado por el Legislativo al Ejecutivo para su promulgación.

Las lagunas e imprecisiones del texto legal no representaron riesgo institucional alguno durante esa etapa. Sin embargo, la alternancia en el poder y la pluralidad con la que hoy están conformadas ambas Cámaras de Congreso de la Unión, obligan a replantear las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de realizar observaciones, como condición para que cualquier conflicto en la materia se resuelva con una solución que a todas luces sea constitucional y legítima para los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

La reacción desmedida del Vicente Fox frente a la aprobación del Presupuesto de Egresos para el 2005, acusando de manera irresponsable a la Cámara de Diputados de aprobar un paquete económico contrario a los intereses de todos los mexicanos, ha puesto en relieve la disyuntiva: o se esclarecen las normas

reguladoras del veto, sin dejar dudas a la interpretación judicial o doctrinaria, o se corre el riesgo de una grave crisis constitucional.

La actitud, sin duda caprichosa, del Presidente Fox propició que la determinación del gasto, que debiera resultar de una relación republicana entre dos poderes, lo que incluye debates, como sucede en todos los países democráticos, se percibiera socialmente como un enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, generando desconcierto entre las instituciones y temor de la ciudadanía a una crisis política. Su determinación de promover una controversia constitucional provocando una intervención forzada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pone en riesgo el prestigio de nuestro Máximo Tribunal, en detrimento del proceso mismo de consolidación democrática.

Cuatro son las cuestiones esenciales que conviene dilucidar perfectamente en relación con la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso: prohibición expresa del veto presidencial al Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Ley de Ingresos y a las reformas constitucionales y reducir la exigida mayoría calificada de dos terceras partes del número total de votos para superar el veto, por la simple mayoría absoluta de los miembros presentes.

Resulta apremiante reformar y adicionar el artículo 72, incisos b) y c), de nuestra Carta Magna para impedir una interpretación subjetiva del Presidente de la República en turno en tan trascendentes materias.

a) Prohibición expresa del veto presidencial al Presupuesto de Egresos de la Federación

La Constitución es clara: el veto es improcedente en los casos de facultades exclusivas de cada Cámara, en virtud de la aplicación de la regla general que se infiere del artículo 72, que sólo lo hace procedente respecto de actos del Congreso de la Unión en ejercicio de facultades legislativas.

El precepto constitucional alude sólo a la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras.

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. El Presupuesto de Egresos es un decreto aprobado por una sola de las Cámaras, no una ley: como consecuencia, no es susceptible de veto en aplicación de la regla general.

La restricción del veto en materia de presupuesto no necesariamente corresponde a una omisión accidental ni a un error en el diseño constitucional. La omisión fue deliberada. Al restituirse el Senado en 1874, deliberadamente se le excluyó en cuanto a su participación en la elaboración del presupuesto, conservándose esta función como exclusiva de los diputados.

También es claro que en el sistema constitucional de 1857 no existía el veto presidencial. De manera que puede subrayarse que la improcedencia del veto en esta materia es un elemento que encuentra su origen en la Constitución de 1857, que sin duda tendió a favorecer al Congreso en las relaciones entre los órganos del poder.

Empero, mientras no se establezca la prohibición expresa en el texto constitucional, existe latente la posibilidad de una interpretación contradictoria que deba ser resulta por el Poder Judicial, con la consecuente crisis política que el conflicto entre poderes provoca.

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

b) Prohibición expresa del veto presidencial a la Ley de Ingresos

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

Existe, pues, una íntima relación entre ambos, no obstante que en México, por una posición jurídica que se inició en la Constitución de 1824 y que han reiterado nuestras constituciones posteriores, se ha distinguido entre los gastos, a los que se engloban con el término Presupuesto de Egresos de la Federación, y los ingresos o contribuciones que se concretan en lo que se denomina Ley de Ingresos.

El ejercicio presupuestario no se limita a aprobar los créditos necesarios para la ejecución de los programas de gasto, sino que también debe expresar los recursos con lo que se han de financiar dichos créditos, en el objetivo de replantear los mecanismos de programación para compatibilizar los planos y programas en la realidad.

Y si el Presupuesto de Egresos no es susceptible de veto, esta necesaria e íntima conexión entre egresos e ingresos, hace derivar de la misma Constitución una regla que justifica la prohibición expresa del veto presidencial a la Ley de Ingresos.

La regla establecida en el artículo 74, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución General de la República, en el sentido de que todo gasto debe acompañarse de un ingreso.

Como acertadamente lo observa Luis Carlos Ugalde, imaginemos que el Presidente veta una Ley de Ingresos y con ello disminuye la recaudación fiscal. ¿Qué sucedería con el Presupuesto?, ¿se tendría que modificar para reducir su monto y equipararlo con los menores ingresos disponibles? Si eso sucediera, serios problemas de procedimiento surgirían, ya que la Cámara baja primero aprueba los ingresos y los remite al Senado, después pasa a discutir y aprobar los

egresos, enviando todo el paquete al Ejecutivo. Sin embargo, el presidente se vería obligado a promulgar el proyecto de presupuesto, pero mantendría la facultad de hacer observaciones a la Ley de Ingresos, en cuyo caso la tendría que remitir de nueva cuenta a la cámara de origen para su revisión. En ese caso hipotético, podría haber presupuesto decretado sin contribuciones para cubrirlo.

c) Prohibición expresa del veto presidencial a reformas a la Constitución

Existe criterio casi unánime en nuestros constitucionalistas de que las reformas constitucionales no pueden ser objeto de veto por tratarse de actos del poder revisor de la Constitución.

El artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión, en cambio, las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no puede el Presidente vetar la resolución de un órgano superior.

Asimismo, al requerir reunir la mayoría calificada de las dos terceras partes, el veto a reformas constitucionales carecería de sentido desde un punto de vista práctico, pues para ser superado en el Congreso se requeriría de la misma cantidad de votos que en su momento se requirió para la aprobación de las reformas. En pocas palabras, el veto está superado por anticipado.

d) Reducir la exigida mayoría calificada de dos terceras partes del número total de votos para superar el veto, por la simple mayoría absoluta de los miembros presentes

El Constituyente de 1917 nunca pensó en instaurar la figura jurídica del veto, como un instrumento de carácter absoluto e insuperable, que alterara la perfecta división de poderes y entregara al Ejecutivo la parte decisiva en la formación de leyes.

La actual conformación de las Cámaras del Congreso de la Unión, a riesgo de distorsionar la naturaleza jurídica de la institución como sólo acto de colaboración, exige también replantear en forma inmediata los términos y condiciones de procedencia del veto, en lo que se refiere a la mayoría exigida para superarlo.

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

Por ello, en la iniciativa, de igual forma, se plantea reducir la exigida mayoría calificada de dos terceras partes del número total de votos para superar el veto, por la simple mayoría absoluta de los miembros presentes, haciendo acorde la norma con uno de los principios básicos de la democracia, el principio de decisión de las mayorías. En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa de decreto que adiciona y reforma el artículo 72, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto

Único. Se adiciona y reforma el artículo 72, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

a) ...

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles

siguientes; 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. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Ley de Ingresos y a las reformas constitucionales.

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 la mayoría absoluta de los miembros presentes, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales;

d) a j) ...

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 1 de marzo de 2005.

Dip. Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1702, martes 1 de marzo de 2005

QUE REFORMA EL ARTICULO 4O. 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 9 electoral con cabecera en Guadalajara, Jalisco, Quintín Vázquez García, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Quincuagésima Novena Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad otorgada por la fracción II del artículo 71 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, expone ante el Pleno de esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa de decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la seguridad integral que se les debe brindar a los niños, a las niñas y adolescentes, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente un gran número de niños, niñas y adolescentes, son objeto de explotación en cualquiera de sus modalidades como lo es: la laboral, sexual, social, etcétera. Lo que pone en riesgo su seguridad, su salud y desarrollo físico.

La UNICEF, señala que en México "se encuentran las peores formas de trabajo infantil, por mencionar algunos ejemplos, tenemos a los niños obreros que trabajan en los molinos de arena sílica, en la industria metalmecánica y en las maquiladoras de exportación o en las fábricas de talco y chupones, donde laboran por turnos (día, tarde y noche) y donde se exponen a agentes químicos, polvos y altas temperaturas..."

También es cierto que muchos de las niñas, niños y adolescentes, trabajan para ayudar a la economía familiar ya que muchos viven en condiciones de extrema

pobreza y su necesidad es tal que no les importa efectuar las peores tareas o bien ser objeto de la explotación por parte de los patrones, o bien trabajan a petición de los padres o tutores, quienes se quedan con la mayor parte del salario de los menores y en algunos de los casos el salario de estos menores se ha convertido en el principal ingreso de muchas familias.

Aunado a lo anterior y según datos de la propia UNICEF, indica " En México 400 mil menores acompañan a sus padres como jornaleros agrícolas emigrando a los estados del norte del país..."

Por lo que hace a la explotación sexual, la explotación sexual comercial y a la pornografía infantil, esta cada día aumenta entre los menores y según datos vertidos por la UNICEF y el DIF, se estima que aproximadamente mas de 16 mil niños, niñas y adolescentes, son víctimas de la explotación sexual en cualquiera de sus modalidades, situación ésta que se da en las grandes ciudades, ciudades fronterizas y en los destinos turísticos del país, existe un gran numero de causas que hace que los niños y las niñas sean vulnerables a la explotación sexual, entre éstos podemos mencionar los relacionados con la pobreza, hasta los que se originan en el seno de la familia. Con relación a las consecuencias, pensamos que todo tipo de explotación sexual es una grave violación a los derechos humanos de los niños, las niñas y adolescentes. Ya que se afecta su autoestima, su sentido de pertenencia y de identidad, sino también su proyecto de vida. Por lo que es importante rescatar la esperanza de los afectados al proporcionarles una oportunidad para salir de su problema. A través de proporcionarles mejores sistemas de vida y de una gran difusión para que conozcan sus derechos y que nadie puede violentar.

El tema de la infancia ha sido prioritario para el Gobierno Federal, ya que éste se señaló en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, pero aunque se han implementado diversos programas de apoyo a la niñez, éstos no han dado los resultados esperados, y día a día, se observa que la explotación de menores en sus diversas modalidades se sigue dando. Por lo que es importante que a partir de

nuestra Carta Magna, se dé esa seguridad integral que requieren los niños, las niñas y adolescentes, para que se respeten sus derechos humanos básicos de los menores. Y así tengan una vida digna y de sano esparcimiento.

Por lo anteriormente expuesto me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de:

Decreto por el que se adiciona el sexto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO 4o. ...

...

...

...

...

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

Transitorio

Único.- El presente decreto entrara 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 H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos en el mes de febrero de dos mil cinco.

Dip. Quintín Vázquez García (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1707-I, martes 8 de marzo de 2005.

QUE REFORMA EL PRIMER PARRAFO DEL ARTÍCULO 4O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA IRMA S. FIGUEROA ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, en su carácter de diputada federal perteneciente a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de la H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes

Para referirse a la familia o familias, es necesario partir de que existen distintas teorías desarrolladas por profesionales de la antropología, sociología y demografía principalmente.

El concepto de familia dominante es el definido por la teoría funcionalista, la cual la describe como familia nuclear, donde el hogar se integra por los padres y los hijos.

Este modelo ha servido para que algunas teorizaciones sobre la familia, consideren que la diversificación de ésta trae como consecuencia la generación de "males sociales." Sin embargo esta concepción es fuertemente cuestionada y

actualmente rebasada por las circunstancias sociales. Es a partir de la década de los setenta cuando el concepto de familia tradicional, ha dado paso al nuevo concepto de **familias.**

Si bien es cierto que los hogares nucleares son los más frecuentes en América Latina y que continúa siendo el modelo mayoritario de referencia para buena parte de la población, no debemos dejar de lado la creciente diversificación de fórmulas alternativas de convivencia familiar, encontrando que la diversidad nos remite a la ruptura de un modelo preestablecido de familia; la nuclear.

Así, la diversidad de familias que existen son aquellas donde no hay jefe de hogar varón, donde no hay hijos. Familias en las que la pareja esta constituida por dos personas del mismo sexo, familias extensas que responden a formas de organización indígena, familias recompuestas que se reconstituyen a partir de segundas y terceras nupcias y en las que los hijos circulan entre un hogar y otro, familias uniparentales, familias feminizadas, entre otras.

Debido fundamentalmente a esas cuestiones no existe un concepto único y universal de familia que permita incorporar o integrar la rica variedad de relaciones, contenidos, estructuras, experiencias y funciones que caracterizan a los sistemas familiares.

De esta forma, podría decirse que los miembros de la familia nuclear se han liberado de las cadenas que la tradición les imponía y que llegaban a impedir su desarrollo como personas autónomas.

En el caso de las familias mexicanas, debemos señalar que éstas no son ajenas al aspecto global que se señala con anterioridad, ya que, efectivamente en la actualidad, también nuestras familias mexicanas han modificado su composición.

Esto es resultado de aspectos como

El acceso de las mujeres al sistema educativo en todos sus niveles, el nacimiento y desarrollo del feminismo, la incorporación de la mujer al mundo laboral, el aumento de participación de las mujeres en la vida política, la creciente importancia de la educación y el aumento de autonomía de los niños y niñas.

En nuestro país, la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo a hecho que muchas de ellas se vean obligadas a compaginar el trabajo remunerado con la dedicación al trabajo doméstico, y por tanto se modifica su papel en el entorno social. El hecho de que se incremente el número de mujeres que están al frente de un hogar tiene implicaciones culturales y de género relevantes, entre otras, propician que por la desigualdad de género que prevalecen en la sociedad, estas mujeres enfrenten serias desventajas en el ámbito laboral, poniéndolas constantemente en situación de mayor vulnerabilidad.

Ante una separación, sistemáticamente es la mujer quien se queda con los hijos, esto va generando una feminización de la pobreza porque se perpetúa la dependencia económica de la mujer con relación a su ex marido. Una solución es un reparto igual entre géneros cuando se decida la custodia y distribución de responsabilidades respecto a los hijos e hijas, a fin de que los hombres asuman sus obligaciones como padres, al igual que las madres.

La nueva familia mexicana, debe ser resultado de una nueva concepción de los roles genéricos, más democrática. Para la subsistencia de las nuevas familias, habría que fomentar el debate sobre la intervención de la administración pública en la familia, para velar por los miembros que están en mayor vulnerabilidad, esta implicación debe hacerse sin menospreciar la responsabilidad e integración del padre y la madre, evitando perpetuar la división sexual del trabajo.

Algunos indicadores sobre la situación de las familias en México, nos pueden mostrar los cambios que éstas han tenido y su diversidad:

El número de hogares en el país es de 22,640,391 y crece a tasas mayores que el crecimiento de la población.

Dos de cada diez hogares tienen jefatura femenina y de ellos en la mitad aproximadamente la mujer es el principal sostén económico.

En tres de cada 100 hogares en el país, la mujer dice que el jefe del hogar está ausente, esta cifra se eleva a cinco en el medio rural.

En el 31% de los hogares hay niños y niñas menores de cinco años.

En la cuarta parte de los hogares hay al menos una persona del grupo de 60 años o más. Esta presencia es más frecuente en hogares con jefatura femenina, ya que son quienes apoyan a las mujeres en el cuidado de los hijos e hijas.

Casi 7 millones de personas viven solas (son los llamados hogares unipersonales). Seis de cada 10 son hombres. En los cuatro casos restantes en donde la mujer vive sola, la tercera parte de ellas tiene más de 60 años.

Aproximadamente, 8 de cada 100 son hogares de personas sin cónyuge y con hijas e hijos solteros.

Existen hogares feminizados donde conviven 3 generaciones de mujeres: abuelas, madres y nietas.

En los hogares con jefatura femenina es muy común la inclusión de personas sin parentesco como una práctica social de ayuda mutua.

De esta forma, tanto los instrumentos jurídicos, como las políticas públicas deben responder a esta nueva realidad de las familias en México.

Por otro lado, es necesario referirse a las discusiones internacionales que han abordado estos temas, a fin de mostrar la necesidad de actualizar nuestros instrumentos jurídicos.

La Conferencia Internacional de Población y Desarrollo realizada en El Cairo, Egipto en 1994, constituyó un avance muy importante por las nuevas concepciones en torno a las familias y principalmente para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Entre los nuevos conceptos que se incorporaron en la Plataforma de Acción de dicha Conferencia está el que los hombres deberían asumir más responsabilidades, no sólo en la planificación familiar, sino también por su propio comportamiento sexual y de reproducción, por el ingreso de la familia, por la educación de los hijos e hijas y por el bienestar de su compañera y de sus hijos e hijas.

La Plataforma de El Cairo reconoce que el proceso de rápido cambio demográfico y sociodemográfico ha influido en la modalidad de formación, composición y estructura de las familias.

Afirma que las políticas de población y desarrollo deberían promover la familia en su pluralidad de formas, así como promover la igualdad de oportunidades de los integrantes de la misma, especialmente los derechos de la mujer y los y las niñas.

Asimismo, la Plataforma recomienda a los gobiernos que la suscriben, que deben velar para que todas las políticas sociales y de desarrollo presten apoyo y protección a las familias y respondan plenamente a las necesidades cambiantes y diversas de las familias.

De esta forma, en la Plataforma de El Cairo se dejaron atrás las políticas centradas en el control de la natalidad de las mujeres y se reconoció la necesidad de incorporar a los varones en las responsabilidades familiares.

Sin bien es cierto que en el caso de México, el Código Civil Federal, en su Capítulo III establece dentro de su articulado los derechos y obligaciones de los padres en cuanto a la alimentación y educación, al igual que el reconocimiento de los hijos establecido en el artículo 35 y 64 del mismo ordenamiento.

Es necesario que se modifique el artículo 4o. constitucional ante la realidad que muestra que las mujeres viven una desventaja real por tener casi todo el peso de la responsabilidad de los hijos e hijas cuando se disuelve el vínculo conyugal, creando así el marco para que se modifiquen las leyes secundarias, en los casos que resulte necesario.

Por supuesto, las políticas públicas deben promover la responsabilidad paterna y las autoridades competentes deben vigilar el cumplimiento de las leyes, a fin de que las responsabilidades familiares se distribuyan de manera más equitativa entre los progenitores.

Justificación jurídica

En nuestro país, la idea de garantizar los derechos de los gobernados, frente a la autoridad, comprende una terminología que incluye las garantías individuales, y las garantías sociales.

La primera, debe contener los derechos del hombre pero también los del ciudadano, y los segundos denominados como "derechos sociales" nacidos en 1917, que son aquellas disposiciones constitucionales que establecen y regulan los derechos y prerrogativas de los grupos humanos o de la nación en su conjunto, conforme a criterios de justicia y bienestar colectivos.

Los derechos de los individuos son una mera declaración de las atribuciones individuales, pero la forma de hacer efectivos esos derechos es a través de su reconocimiento como garantía, es decir es necesario proponer los mecanismos conforme a los cuales esos derechos serán respetados por el Estado, lo que constituye una garantía, que tiene como fin asegurar en forma efectiva, el derecho del hombre.

Ahora bien, por lo que respecta al artículo 4o. constitucional, con la reforma realizada a este artículo en el mes de enero de 1975, se establecen en el mismo, una serie de derechos heterogéneos entre sí, y que hasta esa fecha no habían sido contemplados como la igualdad jurídica entre el varón y la mujer; la protección de la familia, y la libertad personal para decidir de manera responsable e informada el número y el espaciamiento de los hijos, si bien es cierto que este principio de igualdad ya subyace en el texto del artículo 1o. constitucional que preceptúa la condición de igualdad para el goce de las garantías individuales, es un hecho, que la inclusión de la garantía de igualdad entre el hombre y la mujer, vino a establecer el compromiso de eliminar toda forma de discriminación sexual que hasta entonces en algunas leyes todavía subsistía.

No obstante la igualdad reconocida jurídicamente por nuestra Ley suprema, aun subsiste la desigualdad en los hechos respecto de los derechos y obligaciones que tienen los hombres y mujeres con relación a las obligaciones para con sus hijos.

Ahora bien debido a estos grandes cambios sociales y de conceptualización de las familias, es menester garantizar que sin importar la composición de éstas últimas, **tanto la madre como el padre ya sean constituidores de familias nucleares o de otro tipo, ejerzan una paternidad y maternidad responsable, entendiendo a estas como la obligación compartida e irrenunciable de criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos e hijas.**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de **las familias**, **promoviendo en todo momento la maternidad y paternidad responsables.**

.....

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 8 de marzo de 2005.

Dip. Irma S. Figueroa Romero (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1707-I, martes 8 de marzo de 2005.

QUE ADICIONA UN CUARTO PARRAFO A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE TRIANA TENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Jorge Triana Tena, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, en ejercicio de lo dispuesto en 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, presenta a esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un cuarto párrafo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reconducción presupuestal, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Fue a partir de la LVII legislatura del H. Congreso de la Unión cuando la Cámara de Diputados dejó de tener mayoría absoluta de un solo partido en la Cámara de Diputados. A partir de entonces, la conformación numérica de los grupos parlamentarios representados en este órgano legislativo ha conllevado a una reconformación de las relaciones y negociaciones interparlamentarias para la aprobación, entre otras muchas iniciativas, la del presupuesto de Egresos de la Federación.

Con el transcurso de los años, es cada vez mas es evidente la necesidad de realizar modificaciones constitucionales para adecuar el marco jurídico, de tal modo, que no se vuelvan a presentar situaciones que, en lugar de beneficiar, están perjudicando el desarrollo de la función del gobierno, como es el hecho de

no tener un presupuesto en el tiempo marcado por la ley (hecho que ha acontecido ya en mas de una ocasión en los últimos cinco años).

Por ende, es de suma importancia que se establezca en la Constitución el procedimiento o mecanismo que ha de aplicarse para el supuesto de que no estuviera aprobado el Presupuesto de Egresos en el tiempo legal, a fin de generar certidumbre y claridad en el proceso económico del país.

En efecto, debe impulsarse una reforma al proceso presupuestal en la Cámara que dé certidumbre, seguridad jurídica y promueva la estabilidad en los procesos de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como evitar la tensión política e institucional que cada fin de año se presenta en la aprobación de dicho instrumento, eliminando la incertidumbre en torno a una posible parálisis de las funciones del Estado.

Nuestro marco constitucional vigente necesita una renovación al procedimiento legal para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. La interpretación de los preceptos actuales que regulan este procedimiento deben ser vanguardistas, siempre y cuando pensemos en un México de progreso y que debe estar fundamentado, entre otras cosas, en finazas públicas transparentes y sanas, misas que, siguiendo los principios de división de poderes, sean justamente un equilibrio.

La función de la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos, además de ser legislativa, es sin duda una forma de control político (por la propia naturaleza de órgano representativo de los intereses populares). En términos jurídicos, el control, bajo sus diversas formas y facetas, tiene un contenido preciso: hacer efectivo el principio de limitación de poder, es decir, todos los medios de control que existen en un Estado de Derecho tienen la finalidad de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno.

En la actividad financiera, el control se puede definir como el proceso y efecto de fiscalización y revisión de la actividad económica del Estado, llevado a cabo por los órganos que constitucionalmente tienen asignadas esas tareas, con el objeto de que la actividad de la administración se desarrolle de conformidad con los principios constitucionales y legales de un Estado democrático.

Como lo acotan Guerrero y Valdés Palacio, son seis las causas que muestran la importancia del presupuesto y que tienen un carácter político, económico y social, y estas son las siguientes:

> a) El presupuesto está compuesto por recursos que se extraen a la sociedad y representan cargas fiscales en grupos sociales. Se relaciona con el poder del Estado de meter la mano en los bolsillos y decidir sobre su asignación.

b) En esa decisión sobre cómo ha de distribuirse, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y permite evaluarlo por medio del análisis de sus impactos, así como de la revisión - auditoría.

c) El presupuesto tiene un peso macroeconómico muy evidente en el crecimiento, el empleo, la inflación y la estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto público son elementos clave de la política económica: tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social; son además, impactos de largo alcance. Con particular fuerza, en países en desarrollo como México, el presupuesto público estimula la acumulación de capital físico y la inversión en capital humano. Por ejemplo, políticas tributarias y políticas de gasto son instrumentos fundamentales para paliar la insuficiencia en el ahorro interno, absorber el costo de la deuda (interna y externa), contener el alza de precios, mantener la estabilidad macroeconómica y redistribuir el ingreso mediante la reasignación de recursos y esfuerzos hacia programas sociales -educación, mejora en los servicios de salud, disminución de los grados de pobreza, provisión de seguridad pública, creación de infraestructura, desarrollo regional, alientos a la producción, entre otros.

d) El presupuesto tienen un evidente impacto en la economía y el desarrollo en su conjunto, pero también lo tiene en la vida de los habitantes del país; tiene un peso macroeconómico (distribución del ingreso, educación, servicios, oportunidades) con la asignación de recursos para prestar servicios que demanda la sociedad. Se pueden paliar las desigualdades a través de la política fiscal acordada en los órganos de representación popular y garantizar así un piso mínimo de bienestar para el conjunto de los ciudadanos.

e) Otro factor que le da gran importancia al presupuesto es el hecho de que constituye la sustancia del funcionamiento gubernamental: representa los recursos del Estado.

f) El presupuesto tiene una estrecha relación con la política (impacto político) y con el poder. La acción gubernamental repercute en forma determinante en la estructura política: la consolida, la erosiona, siempre la modifica. Las acciones gubernamentales debilitan o favorecen a grupos, regiones, sectores económicos, sociales, geográficos. Desde esta perspectiva, el presupuesto es parte clave de la política, pues asigna recursos.

Luego entonces, y dada la importancia social del presupuesto, y ante la presencia de una laguna jurídica constitucional, es que se hace indispensable buscar una solución al respecto para el caso de que al iniciar el año fiscal no estuvieran aprobados dichos proyectos, y evitar la parálisis estatal y la probable ingobernabilidad del Estado.

En este sentido, cabe acotar que en el derecho constitucional comparado se establecen varios mecanismos para garantizar la disponibilidad de un presupuesto al inicio de cada ejercicio fiscal, uno de ellos es materia de la presente iniciativa: el que se tenga por aprobado el presupuesto del Ejecutivo (mecanismo que se aplica en Chile y Bolivia).

La iniciativa pretende evitar que en la aprobación de los próximos presupuestos, la Cámara de diputados recurra a la argucia del denominado "reloj parlamentario"

para aprobarlo no cuando la Constitución lo marca, sino cuando sus "arreglos políticos" lo permitan. Y aún mas, para desincentivar tal acción -la de no aprobar el presupuesto en las fechas marcadas constitucionalmente-, se debe establecer en el texto constitucional que, si cumplida la fecha establecida como límite para aprobar el presupuesto, éste aún no ha sido aprobado, entre en vigor el presupuesto originalmente propuesto por el Ejecutivo, en una especie de *afirmativa ficta*, lo cual quedaría establecido en un nuevo cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional.

En virtud de lo expresado, y 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, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a esta honorable asamblea la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un cuarto párrafo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reconducción presupuestal

Proyecto de Decreto

Artículo Único: Se adiciona un cuarto párrafo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reconducción presupuestal para quedar como sigue:

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

I. .....

II. .....

III. .....

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

Si cumplida la fecha límite para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación -señalada en alguno de los dos párrafos anteriores, según sea el caso- la Cámara de Diputados aún no lo hubiere aprobado, regirá para el siguiente año el presupuesto propuesto originalmente por el Ejecutivo federal.

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

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

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

V. .....

VI. .....

VII. .....

VIII. .....

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, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a los ocho días del mes de marzo de dos mil cinco.

Dip. Jorge Triana Tena (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTICULO 3, FRACCIÓN VI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ABRAHAM BAGDADI ESTRELLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado Abraham Bagdadi Estrella, miembro de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presento a la consideración de la Asamblea de esta Cámara de Diputados, la presente iniciativa que reforma la fracción VI, inciso a), del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

En la octava sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 1917 celebrada el lunes 11 de diciembre de 1916 se presentó voto particular en cuanto a la redacción del artículo tercero constitucional, en uno de los párrafos de dicho voto particular a la letra se expresa:

> "La Comisión profesa la teoría de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás; y de este principio, aplicando el método deductivo, llega la conclusión de que es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa, que entraña la explicación de las ideas más abstractas, ideas que no puede asimilar la inteligencia de la niñez, esa enseñanza contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a producir cierta deformación de su espíritu, semejante a la deformación física que podría producir un método gimnástico vicioso; en consecuencia, el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares".

El día de hoy vengo ante esta Cámara de Diputados federal, para que juntos todos, legisladoras y legisladores, demos muestra clara a la ciudadanía del espíritu laico de la República y con esta medida se finalice de una vez por todas el debate del absoluto carácter laico de la educación en México.

La discusión nacional de la laicidad de la educación en nuestro país, es tan añeja como la historia patria.

Para comprender como se desenvuelve el fenómeno de la laicidad hay que entender la posición que nuestro país ha tomado al respecto en las diversas épocas de nuestra Carta Magna.

Es así que en 1916 nuestra Constitución delimitaba de manera muy precisa la laicidad de la educación, y en un acto que ejercitaba su plena rectoría en el tema obligaba a los particulares que llevarán a cabo esta actividad a cumplir con el carácter laico de la misma; de igual manera prohibía a las corporaciones religiosas la enseñanza educativa.

En la reforma de 1934 el constituyente permanente fue más arriesgado en la posición doctrinaria de nuestro país en cuanto al modelo educativo estatal, determinando el carácter socialista del sistema educativo mexicano y ordenando de nueva cuenta la exclusión de la doctrina religiosa en torno a la enseñanza.

En 1945 el Legislativo plantea el carácter humanista de la educación estatal y en la fracción IV del inciso a) del artículo 3° de nuestra Carta Magna expresaba con claridad la exclusión del derecho a enseñar por parte de las asociaciones religiosas.

Finalmente la última reforma constitucional en materia de laicidad se dio en el año de 1991, en esta reforma se violentó el sentimiento y el espíritu del Legislador del 17 al abrir de manera muy amplia la posibilidad de la instrucción educativa a las corporaciones religiosas sin establecer con la claridad debida el carácter laico del modelo educativo nacional.

Es en virtud de la reforma antes señalada que los grupos religiosos han avanzado de manera vertiginosa en la consolidación de un proyecto educativo basado no solo en los principios racionales de la ciencia, sino que inclusive han hecho de la fe, parte fundamental de los planes de estudios.

Con estas acciones se evidencia el contrasentido de la voluntad del constituyente de 1917, con las acciones del clero en lo que respecta a la impartición de la educación.

Compañeros legisladores, es claro que hoy día vivimos nuevos tiempos en nuestro país, tiempos que nos obligan a avanzar en nuestra manera de pensar y de actuar, hoy vengo a proponer no que censuremos las libertades de las que gozan los grupos religiosos organizados y debidamente registrados ante la ley, lo que aquí se propone es reafirmar el espíritu laico del Estado mexicano.

La laicidad y el laicismo suponen el principio fundamental de democracia, de libertad de conciencia, de pensamiento y de inclusión social. Significan la igualdad básica de los ciudadanos y ciudadanas y es la que nos constituye en el común del pueblo, sin rangos ni autoridad impuesta, sin privilegios de unas sobre otras. Por eso, ninguna religión particular, ninguna confesión ni secta, puede imponerse a todos en nombre de la democracia.

Es por lo anterior que propongo ante esta honorable asamblea que reformemos el inciso a) de la fracción VI del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto se presenta el siguiente:

Proyecto de decreto que reforma el artículo 3, fracción VI, inciso a), 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.

> **VI.-** Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:
>
> a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y las fracciones I y II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y ...

Artículo Transitorio

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

Dip. Abraham Bagdadi Estrella (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1709-I, jueves 10 de marzo de 2005.

QUE REFORMA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RÓMULO ISAEL SALAZAR MACÍAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Rómulo Isael Salazar Macías, en representación de la diputación federal del estado de Veracruz del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en el artículo 71, fracción II, 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), de la Ley Orgánica del Congreso General y artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, me permito someter a esta soberanía, la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el párrafo cuarto inciso c) fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la Republica, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Es responsabilidad de todo gobierno, asumir desde el inicio de su gestión, el principio de honestidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos que estarán a su encargo y corresponde a la ciudadanía el derecho de conocer y mas aún de vigilar la forma con que los mismos son distribuidos y aplicados.

Aun cuando los municipios de nuestro país son libres y autónomos de acuerdo a nuestra Carta Magna, estos tienen la obligación de informar de manera anual la gestión realizada en el año fiscal que concluya, pero este informe en muchas ocasiones no contempla con objetividad los registros de los estados financieros de las arcas municipales, tanto en recursos federales como propios, provocando en consecuencia los consabidos desvíos de recursos que tanto laceran el desarrollo municipal.

En la administración municipal, existe la conformación de órganos de control que lamentablemente no satisfacen las necesidades de fiscalización de los recursos públicos, ya que se circunscriben a la revisión de la ejecución de obra pública derivada de los recursos federales, como lo es entre otros, el Consejo de Desarrollo Municipal, pero en lo que respecta al resto de los recursos que conforman la hacienda municipal y que los ayuntamientos lo manejan al libre arbitrio, no existen esquemas suficientemente eficaces que regulen la aplicación de los mismos, ni ordenamiento legal que obligue a los titulares de los ayuntamientos, a incluir en los formatos de los insuficientes informes anuales el estado financiero detallado de todos los recursos existentes en la hacienda municipal con su correspondiente aplicación.

Derivado de ello, y con base al derecho que asiste a la ciudadanía en general a conocer la forma en que son aplicados sus impuestos, vemos la importancia y necesidad de proponer una reforma a nivel constitucional, para contribuir y fortalecer la transparencia con que deben desempeñarse todos los niveles de gobierno, particularmente los de ámbito municipal, la cual consiste en que, si bien es cierto, los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos directamente por los ayuntamientos o por quien ellos designen, este manejo, en el efecto de ser transparentado, deberá ser publicado mensualmente en el tablero de avisos del palacio municipal correspondiente, así como en los lugares públicos más concurridos por la población, como son escuelas, mercados, centros recreativos e instituciones de salud.

Los informes mensuales, deberán ser revisados y validados, previo a su publicación, por un Consejo Ciudadano que se conformará al inicio de cada gestión municipal, con ciudadanos de reconocida solvencia moral a propuesta de agrupaciones sociales, civiles y población en general, el cual será integrado por un presidente, un secretario y 3 vocales, claro está, esto será materia de reglamentación en las leyes secundarias que corresponda.

Por lo antes expuesto y en uso de las atribuciones citadas en el proemio de este documento, someto a la consideración del Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto adiciona el párrafo cuarto inciso c) fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República, para quedar como sigue:

Único.- Se adiciona el párrafo cuarto inciso c) fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República.

Artículo 115

Fracción IV. ...

a) ...

b) ...

c) ...

...

...

...

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; el estado financiero de la misma, tendrá que ser publicado de manera mensual, previa revisión del Consejo Ciudadano de Vigilancia y Fiscalización, que deberá ser conformado al inicio de cada administración municipal.

Palacio Legislativo de San Lázaro. México DF, a 10 de marzo de 2005.

Dip. Rómulo Isael Salazár Macías

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1709-I, jueves 10 de marzo de 2005.

QUE REFORMA EL ARTICULO 6&ORDM; DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON RELACIÓN A LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL QUE DEBE CARACTERIZAR AL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI), A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA LAGUETTE LARDIZÁBAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Martha Laguette Lardizábal, diputada a la Quincuagésima Novena Legislatura del H. Congreso de la Unión, miembro 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, me permito proponer a este alto cuerpo colegiado la presente iniciativa con proyecto de decreto, a efecto de adicionar un segundo párrafo al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a la autonomía constitucional que debe caracterizar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Lo anterior, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho a la información se consagró en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1977. Éste definitivamente fue un gran avance en nuestra legislación constitucional, por tratarse de una prerrogativa que particularmente impulsa el desarrollo armónico de nuestra sociedad.

A través del derecho a la información se refuerza la legitimidad de las instituciones creadas por el Estado y, por ende, se alimenta el espíritu democrático del gobierno al que todos aspiramos.

No son pocos los criterios que se orientan a afirmar que la información, en principio, pertenece al ciudadano, y esto ha sido asumido por muchas legislaciones locales de México.

Como es afirmado por algunos doctrinarios, sin libertad de expresión ni derecho a la información, no puede haber una sociedad capaz de gozar de ninguna de las instituciones de la poliarquía, ni habría manera de maximizar el debate público.

De tal manera, correlativamente a la obligación inherente de las autoridades, o de quienes sin serlo ejercen recursos públicos, de transparentar su actuación, existe el derecho de las personas de allegarse de la información correspondiente a las actividades de aquéllos.

Bajo criterios de similar índole, fue en junio de 2002 cuando se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la que se llenaría el vacío legislativo que existía al respecto, y se atendería el reclamo social de garantizar un ejercicio de Estado transparente, sujeto a la supervisión de la ciudadanía, abierto a la rendición de cuentas de los poderes públicos, en el que los asuntos del gobierno sean efectivamente del pueblo.

Fue entonces con la expedición de la Ley de mérito, que se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como el "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".

Existe confusión respecto a la verdadera naturaleza de este ente público, pues si bien es cierto está establecido como un ente con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión, no es un ente verdaderamente autónomo, y está sujeto a la administración pública federal.

Contar con los elementos jurídicos y mecanismos legales para acceder a la información pública no es lo únicamente indispensable para garantizar lo establecido en el artículo 6º de nuestra Norma Suprema, pues se debe tener un órgano lo suficientemente confiable, que permita a particulares interesados el acceso a dicha información, para todos los casos en que las autoridades

requeridas se nieguen a ministrarla indebidamente, el que deberá de gozar con autonomía constitucional, para evitar que factores de índole externo interfieran en su función y la desprestigien.

Esto es, en la actualidad, en materia de acceso a la información pública, existe un Instituto creado para tal efecto, que si bien es cierto cuenta con las características antes señaladas, es un organismo de la Administración Pública Federal, que aparentemente, no subordina sus resoluciones a autoridad alguna, pero al no contar con la característica de ser un órgano constitucional autónomo, sin duda no le permite en realidad funcionar adecuadamente.

Al respecto, el Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública establece en su artículo 2º que el mismo es "un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México", lo que verdaderamente constituye una gran irresponsabilidad, pues se atribuye la naturaleza de un organismo en un reglamento. Que el IFAI esté dotado de autonomía constitucional, que le permita actuar de manera imparcial y objetiva en sus determinaciones, y dejar de estar en el absurdo de ser un ente descentralizado del Poder Ejecutivo Federal, como lo establece el referido reglamento, lo que lo convierte en una verdadera falacia.

Debemos tener claro que existen órganos como el señalado que, por su particular naturaleza, no pueden ser encasillados dentro de los tres poderes típicos y tradicionales que fueron concebidos en la teoría de Montesquieu de la División de Poderes, que en esencia sigue vigente, pues a fin de cuentas, lo que se pretende con la autonomía de algunos entes es precisamente la de buscar el equilibrio en los órganos del Estado.

No son pocos los entes públicos de tales características que expresamente están consignados en la Carta Magna, como son el Instituto Federal Electoral; el Banco de México; la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Quizá si tales órganos no estuvieran constitucionalmente establecidos y tomaran vida adscritos a alguno de los Poderes del Estado, sus funciones y atribuciones serían guiados por intereses ajenos a los que les dieron origen y a su naturaleza, orillándolos al fracaso y al desprestigio.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública debe concebirse entonces como un órgano coadyuvante en el equilibrio constitucional y político, de acuerdo al principio de inmediatez a que alude Manuel García Pelayo, donde sus funciones sean reconocidas y garantizadas desde la propia Carta Magna, con la posibilidad de emitir actos definitivos, pues esto es indispensable para garantizar el Estado Constitucional de Derecho; donde sus relaciones con los Poderes sean en condiciones de igualdad, y no de supra a subordinación, conservando como hasta hoy, su libertad orgánica, funcional y presupuestal.

Así pues, es menester que el órgano encargado de velar por el debido cumplimiento del ejercicio del derecho de acceso a la información sea elevado a la categoría de Órgano Constitucional Autónomo; esto es, que se consagre su existencia no únicamente en la legislación y reglamentación, sino que quede establecido expresamente en la Carta Magna, como garantía de que dicho ente estará siempre presente, sin sujeciones de ninguna índole, para hacer efectivo el derecho de todos de acceder a la información pública y de contar con gobiernos y autoridades efectivamente transparentes en su actuar.

Se propone al respecto la reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que el Órgano Constitucional Autónomo encargado de salvaguardar el ejercicio del derecho a la información, se denomina Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual cuenta con autonomía en su actuación, personalidad jurídica y patrimonio propio, y que su integración, organización y facultades estarán dispuestas en la ley.

En su caso, una vez aprobadas la reforma constitucional objeto de esta Iniciativa, promoveremos las reformas conducentes a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a efecto de establecer en esta Ley

Reglamentaria la autonomía constitucional del órgano referido y hacer las adecuaciones pertinentes.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito proponer a esta Representación Popular el siguiente proyecto con el carácter de

Decreto

Único.- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado de la siguiente manera:

Artículo 6.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

El Órgano Autónomo encargado de salvaguardar el ejercicio del derecho a la información se denominará Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual contará con autonomía en su actuación, además de personalidad jurídica y patrimonio propios. Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones, estarán establecidos en la ley.

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de marzo del año dos mil cinco.

Dip. Martha Laguette Lardizábal (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1709-I, jueves 10 de marzo de 2005.

QUE ADICIONA LA FRACCION VII AL APARTADO B DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSALINA MAZARI ESPÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Rosalina Mazari Espín, diputada federal integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados de 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 55, 56,62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción VII, del apartado B, del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se fundamenta y motiva en la siguiente

Exposición de Motivos

Existe un grave problema para la víctima o el ofendido de un delito que por dolo de sus propios defensores o asesores jurídico e incluso del ministerio público, se aprovechan del desconocimiento jurídico de la víctima u ofendido para dejar de interponer los recursos necesarios los cuales dan inicio a la instancia procesal siguiente.

Es cierto que mediante la última reforma al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el apartado B, relativo a garantizar a nivel constitucional los derechos de las víctimas o el ofendido del delito, si bien es cierto, existen seis fracciones en ese apartado, pero olvidaron el proteger a nivel constitucional el derecho por parte de la víctima de acceder a las

instancias del procedimiento, mediante su pleno conocimiento e importancia que le representa en la búsqueda de la justicia en un juicio penal.

La víctima o el ofendido pierde un juicio cuando su propia defensa por falta de ética profesional, dolo y corrupción, como en delitos graves de homicidio, secuestro o violación, se realizan una serie de actos por parte del procesado para ganar un juicio no porque le asista el derecho, sino por fraude procesal que se esta generalizado en la practica forense penal de sobornar a la contraparte para no interponer los recursos por la defensa y también por el ministerio público, para que una vez notificada la sentencia y transcurrido el plazo de ley, la sentencia cause ejecutoria en perjuicio de la víctima o el ofendido.

La ley penal obliga al juez sobre todo hablando del procesado de que al momento de la notificación de la sentencia se le haga del conocimiento de su derecho a interponer el recurso procedente e incluso la falta de esto duplica el plazo, en beneficio del reo, estamos de acuerdo. Lo lamentable es que la víctima o el ofendido en lo forense está siendo burlada como un acto reiterativo por sus defensores, ministerios públicos y actuarios que al momento de notificar la sentencia que le agrava en cualquier dimensión, por ignorancia, engaño y confianza se da por enterado de la sentencia sin conocer el daño irreparable de no interponer en un plazo el recurso procesal al que tiene derecho y que abre la instancia que le permite llegar hasta el juicio de amparo, según sea el caso.

Considero que ante esta realidad social, donde existen mujeres que han sido violadas, secuestrados y que por el mal proceder de sus abogados, asesores y del propio representante social, quedan burlados, toda vez que de manera sumaria les notifican la sentencia sin ninguna formalidad, de simple tramite y la defensa jamás les informa por lo que se pasa ese plazo perentorio y la víctima se convierte de nuevo en víctima con un daño irreparable toda vez que por mandato constitucional

federal del artículo 23, nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

La responsabilidad en que incurra la defensa, por ningún motivo subroga o sustituye la garantía de ser vencido en juicio agotando las instancias; sino por ignorancia jurídica, dolo y perversión de unos sujetos se daña gravemente a las víctimas u ofendidos en sus derechos. Aunado que el vencimiento del plazo manifiesta una voluntad tácita y no expresa, por eso lo que se propone es que exista la garantía constitucional de toda víctima o el ofendido de un delito de acceder a las instancias, la cual sólo salvaguarda a que el ofendido o víctima de cualquier condición social o conocimiento sobre la materia jurídica se le debe informar en una audiencia pública por el juez de la necesidad y de la importancia de manifestar su voluntad o no de seguir un juicio.

Por ningún motivo el juez será parcial, parte o asesor, lo que se propone es que haya una audiencia formal para que le quede claro por el representante del Estado que es el juez, de que existe un derecho de notoria importancia y trascendencia para lograr la justicia, aunado que esto no representa un gasto al Estado, ni retrasa el procedimiento, sino únicamente obliga al juez a que antes de dictar el auto de sentencia ejecutoriada tendrá que haber constancia de realizar esa audiencia de vital importancia para el ofendido y de no existir ésta, el vencimiento del plazo no procede para dictar el auto de sentencia ejecutoriada.

Con esto de ser aprobado a nivel constitucional estaremos garantizando el espíritu de las seis fracciones del apartado B, que otorga entre otras reparación del daño, atención médica y psicológica urgente, tratándose de menores de edad no carearse con el inculpado por delitos de secuestro y violación; si el juicio y todo el esfuerzo del Estado, el ofendido y familiares estarán lacerados por no garantizar en la constitución una audiencia elemental, necesaria y ágil que hace respetar el artículo 20 y 23 de la Constitución Federal.

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

Proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción VII, en el apartado B, del artículo 20, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Único.- Se adiciona la fracción VII, en el apartado B, del artículo 20, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 20.- En todo proceso del orden penal el inculpado, la víctima o el ofendido tendrán las siguientes garantías:

A. ...

B. ...

I. a VI. ...

VII.- Acceder a las instancias. El juez en audiencia pública proveerá lo necesario para garantizar su conocimiento y la importancia para la víctima o el ofendido de iniciar otra instancia cuando la sentencia le sea adversa. El vencimiento de plazo sin la audiencia no producirá efectos.

Transitorio

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

Dip. Rosalina Mazari Espín (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1711-I, lunes 14 de marzo de 2005

QUE REFORMA LA FRACCION II DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE USCANGA ESCOBAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito diputado Jorge Uscanga Escobar, del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en el artículo 71 fracción II 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), de la Ley Orgánica del Congreso General; y artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, me permito someter a esta soberanía, la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del apartado B del artículo 20 constitucional

Exposición de Motivos

En la actualidad la víctima o el ofendido, en la averiguación previa y en el desarrollo de los procedimientos penales, tiene a su favor las garantías consignadas en el apartado B del artículo 20 constitucional.

De esta manera, tienen derecho a recibir asesoría jurídica e informes sobre sus derechos y el desarrollo del procedimiento penal, cuando lo soliciten.

De igual manera, tienen derecho a coadyuvar con el Ministerio Público y a que se le reciban todos los datos o elementos con los que cuenten y también, que se realicen las diligencias correspondientes.

Se encuentra establecido que cuentan con otras garantías como son: recibir atención médica y psicológica de urgencia y la reparación del daño.

Finalmente, tienen derecho a solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio; y, cuando se trata de menores de edad, en el caso de violación y secuestro, tienen el derecho a llevar a cabo sus declaraciones en las condiciones que establezca la ley por lo que hace a los careos, porque ya no están obligados a realizarlos frente a sus presuntos agresores.

El avance en este sentido es indudable, pero no podemos estar satisfechos.

En materia de procuración e impartición de justicia y desde luego, por lo que hace a la seguridad pública, el Estado tiene la obligación de salvaguardar la vida, la integridad física, la libertad, la propiedad, posesiones y derechos de los gobernados.

En consecuencia, todo esfuerzo encaminado a estos objetivos es importante y trascendente, y más aún, cuando se consagra con el carácter de garantía en la Constitución General de la República.

En cuanto a las garantías de la víctima u ofendido, consideramos que es indispensable lograr un nuevo avance que permita cerrar el paso a la impunidad y a la injusticia en su perjuicio.

Poner a disposición de las víctimas u ofendidos del derecho de contar con mecanismos o instrumentos que le permitan, desde la averiguación previa, aportar con conocimiento de causa y asesoría de profesionales o personas de su confianza, datos y elementos para la integrar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, así como, vigilar y dar seguimiento al curso de la investigación ministerial y el desarrollo de los procedimientos penales.

Difícilmente la víctima o el ofendido podrá ejercer su derecho a la inconformidad ante la propia representación social y en su caso, al juicio de amparo por el no ejercicio de la acción penal, si a partir de que se entera de esta resolución empieza por buscar asesoría legal externa para ello.

Cabe señalar que en el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales se establece un término de quince días, dentro de los cuales, la víctima o el ofendido, podrá ejercer su derecho a la inconformidad, por lo que una vez transcurrido y sin que se haya ejercido, opera la preclusión.

Es importante destacar que al no haberse agotado el recurso de inconformidad, el juicio de amparo que se interponga será sobreseído.

En este orden de ideas, consideramos que resulta impostergable instituir, con el carácter de garantía constitucional, el derecho de la víctima u ofendido a designar desde la averiguación previa al profesional del derecho o persona de su confianza que autorice para tener acceso a la averiguación previa de que se trate y que con base en esto, la asesore, oriente y auxilie en el ejercicio de los derechos que la legislación penal le reconoce y tutela.

Así, la víctima u ofendido podrá coadyuvar de mejor manera con el Ministerio Público para el cumplimiento de sus atribuciones y facultades.

Ya el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 141 párrafo in fine, establece que la víctima u ofendido será citado para comparecer por sí o por su representante designado en el proceso.

En tal virtud, el derecho a designar representante en la averiguación previa, trátese de un profesional del derecho o persona de la confianza de la víctima u ofendido, debe instituirse en su favor y elevar este derecho a garantía constitucional, lo cual consideramos de elemental justicia para los sujetos pasivos del delito.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del apartado B del artículo 20 constitucional.

Único.- Se reforma la fracción II del apartado B del artículo 20 constitucional para quedar como sigue:

Artículo 20.- En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. ...

B. De la víctima o del ofendido:

...

II.- Coadyuvar con el Ministerio Público; **a designar representante legal o persona de su confianza que autorice para tener acceso a la averiguación previa y el proceso**; 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.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

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 catorce de marzo de 2005.

Dip. Jorge Uscanga Escobar. (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1711-I, lunes 14 de marzo de 2005

QUE REFORMA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO TOMÁS CRUZ MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal Tomás Cruz Martínez, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 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 poner a consideración del pleno de esta H. Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de reforma constitucional del artículo 115 constitucional, bajo las siguientes consideraciones

Exposición de Motivos

Separar la elección de presidentes municipales de la de regidores y desaparecer la figura del síndico, por la de un Órgano Superior de Fiscalización Municipal. Estableciendo que el 50% de los regidores se elijan en los distritos municipales y 50% en listas; garantizando la normatividad para el funcionamiento diferenciado del ayuntamiento como cuerpo colegiado conducido por una mesa directiva, del de presidente municipal para la administración

En la agenda de la Reforma del Estado, uno de los temas de singular importancia es el federalismo. Este tema, a dado paso a un sin número de propuestas, sobre la relación de los poderes gubernamentales que son la federación, estados y municipios; lo que ha provocado múltiples reformas y proyectos, y lo que sin duda evidencia la urgencia de una nueva normatividad en sus distintos niveles para el funcionamiento con justicia, equidad e igualdad en las instituciones del país y que

paralelamente equilibre o satisfaga el principio federalista y la participación ciudadana.

Es indudable que la repercusión altamente centralizada del sistema federal en que vivimos, incidió en la organización de la política municipal. La función de los municipios en este sentido, ha obedecido más a una forma de control social, que a la legítima forma de concebir al municipio como ente del acuerdo gubernativo entre ciudadanos. La reforma municipal más significativa de los últimos años en 1982, apenas si planteó la función de éstos, entre otras cosas, para ser prestadores de servicios y recaudadores de impuesto, pero no así el de la participación ciudadana.

Sin embargo, el proceso de democratización de las instituciones del Estado, ha dado paso al estudio, análisis y elaboración de propuestas y proyectos de reforma en los diferentes niveles de la normatividad jurídica. En el caso de la agenda de reforma municipal, han sido las nuevas formas de relación intergubernamental: la planificación del desarrollo; la gestación, implementación y evaluación de las políticas locales; la estructura del ayuntamiento y los procesos electorales de representación.

En los dos últimos temas, la tendencia de la reforma municipal, ha sido la de generar una nueva organización para la participación ciudadana, social y comunitaria; es decir aquella por la cual se establezcan los vínculos de las necesidades de la sociedad con la dirección política y administrativa de los integrantes del ayuntamiento. Actualmente y sobre todo en los municipios semiurbanos y urbanos, tal vínculo no existe. La dimensión de la población, hace imposible que ésta pueda involucrase en los asuntos de la comunidad y de la misma manera la atención de los integrantes del ayuntamiento a las comunidades, resulta insuficiente y en el peor de los casos de absoluta indiferencia, desvaneciéndose por completo la definición ideal del municipio como gobierno de los ciudadanos.

Adversamente, lo que prevalece son municipios desincorporados de su población, indiferentes a la problemática de las comunidades en torno a los problemas de los servicios públicos y administrativos; así como las demandas específicas de la sociedad y lo tocante al desarrollo comunitario.

En este sentido, uno de los fundamentos de la representatividad, estriba precisamente en que por medio de los funcionarios o representantes públicos, la ciudadanía que los vota y elige a la vez, quede representada en los espacios de gobierno y dirección política-administrativa. La contradicción y gravedad que resulta, es que en los municipios no existe aún la figura de la representación de las regiones o comunidades dentro del ayuntamiento.

Sucede actualmente, que la planilla ganadora a presidente municipal, ocupa la mayoría de regidores y síndicos, y la demás composición del resto del ayuntamiento se asigna mediante la representación proporcional al resto de los partidos mediante los votos obtenidos de su planilla. Lo que impide e inhibe la participación ciudadana, dejando a los partidos políticos el monopolio de la representación de los integrantes del ayuntamiento que contribuye a la formación de direcciones municipales centralizadas y la participación ciudadana queda a merced de clientelas partidistas.

Ante esta realidad, pensamos que es indispensable la descentralización política del órgano de gobierno municipal, en el sentido de ir generando los mecanismos que contribuyan a dicho objetivo, por lo que creemos prioritario que el origen de la representación, debe iniciarse diferenciando las elecciones de los integrantes del ayuntamiento, sin dejar de considerar la representación proporcional, y también constituir al ayuntamiento, con la independencia del poder ejecutivo municipal.

En tal virtud, la propuesta de iniciativa de ley que impulsamos radica en 2 direcciones, primero, en el sentido electoral:

> Que la elección de regidores, sea independiente de la de presidente municipal y la elección de éstos se realice por medio de distritos municipales de acuerdo con la

normatividad y el número de éstos que establece la reglamentación para cada municipio según su población, cuidando una integración paritaria tanto de los distritos de elección, como de la asignación de la proporcionalidad pura.

La representación proporcional pura del resto del ayuntamiento, es decir del 50% de los regidores, corresponderá a las listas que presenten los partidos políticos de acuerdo a la votación obtenida en los distritos municipales.

Segundo, formular la normatividad a nivel constitucional para el funcionamiento del ayuntamiento como cuerpo colegiado y la del presidente municipal como autoridad ejecutiva del municipio:

La constitución del ayuntamiento, exclusivamente con la integración de regidores como asamblea deliberante y con autoridad para desempeñar e incidir en todas las facultades normativas para el régimen de gobierno de la administración del municipio. Dicha asamblea funcionará a través de una mesa directiva y sus correspondientes comisiones para tratar los asuntos a que halla lugar. Esta asamblea del ayuntamiento funcionará con independencia del presidente municipal, a quien se reserva absolutamente la ejecución y conducción de la administración municipal.

El ayuntamiento integrará y velará por la autonomía de un Órgano Superior de Fiscalización Municipal

El ayuntamiento garantizará en todo momento, la autonomía de tres funciones básicas: emitir las leyes y los reglamentos en el ámbito municipal, aprobar el presupuesto anual a propuesta del presidente municipal y vigilar y fiscalizar el manejo de los recursos municipales a través del Órgano Superior de Fiscalización Municipal.

El nombramiento de los titulares de las direcciones y de la tesorería de la administración pública del municipio, lo realizará exclusivamente y sin aprobación del ayuntamiento el presidente municipal, siendo éste en todo momento, responsable absoluto de tales nombramientos.

El presidente municipal estará facultado para proponer iniciativas, programas, planes de trabajo; la normatividad y reglamentación; lo relacionado a las finanzas y todas las demás funciones que están

relacionadas con su cargo, las cuales deberán ser aprobadas por la mayoría simple que constituye la asamblea deliberante del ayuntamiento.

Con la elección separada del ayuntamiento de la de presidente municipal, se contribuiría a democratizar la vida de los ayuntamientos, pues al ser éstos electos y representantes de la población municipal, se fortalecería significativamente la actividad del ayuntamiento como verdadera asamblea municipal, factor indiscutible de la agenda por la democratización del municipio, pues estaría integrada por regidores provenientes de distritos municipales. Los presidentes como jefes solo de la administración municipal, dejarían de tener el peso aplastante en las decisiones atribuidas a éstos en la vida de los ayuntamientos, los cuales se proponen como un órgano independiente y colegiado para formular básicamente la normatividad y reglamentación municipal, aprobar el presupuesto anual municipal y ser un órgano de fiscalización interna. Lo anterior, contribuiría esencialmente a generar los contrapesos para la descentralización del poder en el ámbito municipal, con lo cual se incrementaría el combate a la impunidad, corrupción y a resolver los problemas de delincuencia, así como de seguridad, además impulsaría los mecanismos de vigilancia y fiscalización.

La modificación del ayuntamiento electo por distritos municipales, y al presidente en distintas boletas, alentaría no sólo la participación política de los partidos, sino que promovería la participación ciudadana de las comunidades, barrios, zonas residenciales, unidades habitacionales o delegaciones, las cuales podrían votar y elegir liderazgos reconocidos en los distritos o ámbitos municipales de elección. Lo que contribuiría significativamente, a mejorar la relación gobierno municipal-ciudadanos. Se rompería la relación indiferente que provoca la elección de éstos, cuando son electos de manera total por parte de la planilla que encabeza el presidente municipal y que unilateralmente proponen los partidos políticos; se propiciaría la descentralización de las administraciones municipales, que obstaculizan las filias partidistas.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter ante esta soberanía, su consideración para la siguiente:

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 115. ...

I. Cada municipio será gobernado por un presidente municipal y un ayuntamiento de elección popular integrado por el número de regidores que la ley determine. El cincuenta por ciento de los regidores que integren al ayuntamiento deberán ser electos en distritos municipales. El otro cincuenta por ciento será electo según el principio de representación proporcional. La elección del presidente municipal será independiente. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento y el presidente municipal de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales y regidores de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa o proporcional, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

.....

.....

...

.....

El funcionamiento del poder municipal se ejercerá por medio del ayuntamiento y el presidente municipal y tendrán como atribuciones básicas las siguientes:

a) Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propia en todos los asuntos de carácter normativo y reglamentario; la aprobación del presupuesto municipal y la de fiscalización

de los recursos municipales, a través de un Órgano Superior de Fiscalización Municipal. El ayuntamiento será integrado por los regidores y funcionará a través de una mesa directiva. El ayuntamiento expedirá la normatividad correspondiente para regular su estructura y funcionamiento interno con criterios democráticos.

b) Al ayuntamiento corresponderá nombrar a un Órgano Superior de Fiscalización Municipal, garantizando su autonomía y el cual fungirá como contraloría interna, velando por la procuración y defensa de los intereses del municipio.

b) El poder ejecutivo o presidente municipal de la administración municipal se depositará y ejercerá en un sólo individuo que se denominará presidente municipal: y tendrá entre sus facultades:

c) Nombrar y designar con exclusividad a los titulares de las direcciones y de la tesorería de la administración pública del municipio, siendo el presidente municipal en todo momento, el responsable de la actuación de los funcionarios que designa.

d) La facultad de proponer al ayuntamiento la normatividad y reglamentación, programas y planes de trabajo, finanzas y el presupuesto anual, las cuales deberán ser aprobadas por la mayoría simple del ayuntamiento.

.....

II a VII. .....

VIII. Se deroga

.....

Transitorio

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

Dip. Tomás Cruz Martínez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1711-I, lunes 14 de marzo de 2005

QUE ADICIONA UN INCISO K) AL ARTICULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, UNA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 221 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y UN INCISO 15 BIS A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 194 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A FIN DE QUE LOS DIPUTADOS O SENADORES AL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE TENGAN O REPRESENTEN INTERESES ECONÓMICOS EN CUALQUIER ASUNTO SE ABSTENGAN DE INTERVENIR EN LOS DEBATES Y EN LAS VOTACIONES, 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 erigida en Constituyente Permanente la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que propone la adición de un inciso K) al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de evitar que los diputados o senadores al Congreso de la Unión que tengan o representen intereses económicos en cualquier asunto, se abstengan de votar tanto en las comisiones a las que fueren asignados como en la votación que, en su caso se diera a cualquier dictamen turnado al Pleno de la respectiva Cámara, así como la adición de una fracción IV al artículo 221 del Código Penal Federal en el cual se tipifique a fin de sancionar hecho delictuoso el que cualquier senador o diputado al Congreso de la Unión viole lo dispuesto por el inciso K) del artículo 72, que se está proponiendo, y la adición de un inciso 15 Bis a la fracción I del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales para considerar este acto como delito grave.

Exposición de Motivos

Primero.- Uno de los problemas a los cuales se ha enfrentado nuestra sociedad es que antes que contar con diputados "representantes de la nación" o con senadores "representantes de la Federación", cuenta con representantes de empresas, que antes que votar por quienes los eligieron, emiten su voto, ya sea en las Comisiones a las que fueron asignados o en el Pleno de la Cámara a la que pertenecen, conforme a los intereses de la o las empresas que, veladamente, representan en el Poder Legislativo donde el legislador lleva un beneficio económico diferente de la dieta y apoyos que el mismo Congreso le asigna.

Y no es que se critique la labor de los representantes de empresarios o de grupos políticos, conocidos en el argot político como "cabilderos". Es una labor que, sin violar los derechos de los demás, es tan honesta como cualquier otra. Lo que aquí se trata de limitar es que existan diputados o senadores al Congreso de la Unión que le interese más representar a empresas que a quienes, con su voto, los han traído al lugar donde ahora se encuentran.

Por ello, es que propongo a esta Asamblea, erigida en su carácter de en Constituyente Permanente, se realicen las adiciones a nuestra Máxima Ley a fin de evitar que cualquier legislador, diputado o senador, que represente intereses de empresas, vote en asuntos en dónde éstas tengan ingerencia o, de los resultados de la votación, obtengan beneficios alternos no considerados de no aprobarse el dictamen que se analiza desde las Comisiones hasta el Pleno de cualquiera de las dos Cámaras del Poder Legislativo.

Segundo.- Vale hacer la aclaración sobre lo que se considera como intereses dentro de la política o como representante de un grupo social, diferente a lo que esta iniciativa trata de separar y evitar. Como interés político o social que cualquier diputado o senador representa, entendemos aquél provecho o beneficio que como representante de un grupo social tratamos de obtener, sin que ello represente un

beneficio económico a los diputados o senadores, diferenciándolo de cualquier asunto en el cual el legislador obtenga un interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los cuales 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 con las que el legislador formen o hayan formado parte en cualquier época.**

Lo anterior ya forma parte de una obligación de excusarse de intervenir a todo servidor público, incluidos los representantes de elección popular, conforme lo marca la fracción X del artículo 8 de la Ley de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que nos remite a su artículo 2 para definir el concepto de "Servidor Público", remitiéndonos, a su vez, al artículo 108 constitucional que considera como "Servidor Público", entre otros, a los "representantes de elección popular", entre ellos, los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Sin embargo, esta obligación de excusarse, o no se cumple por falta de conocimiento o de ética política, o la falta de sanción a este incumplimiento hace que quien se encuentre en el caso de ser representante, dueño o haya formado parte de alguna empresa a la que ahora su vota hará que obtenga beneficios alternos, no se excuse y ello nos recuerde al principio general de derecho que nos indica "*sine pena, sine lege*", esto es, sin pena no hay ley.

Tercero.- En efecto. Al hacer un análisis de los tipos penales que existen en el Código Penal Federal, específicamente en el Título Décimo, "*De los delitos Cometidos por Servidores Públicos"* encontramos la inexistencia de sanción a quien, aprovechando la influencia que alcanza el ser diputado o senador y sobre todo, la intervención en asuntos donde más que interés político o social, el interés sea económico, interviene en asuntos en que, conforme lo indica la fracción X del

artículo 8 de la Ley de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deben excusarse de intervenir. Por ello, al proponer que los legisladores federales que tengan un interés económico no se encuentren en condiciones de votar ni en la Comisión a la que fueron asignados ni en el Pleno de la Cámara a la que pertenecen, también propongo que quien lo haga, sea sancionado penalmente por la comisión del delito de "Trafico de Influencia", proponiendo que de aprobarse la adición de la fracción K) del artículo 72 de nuestra Máxima Ley, también se apruebe la adición de una fracción IV al artículo 221 del Código Penal Federal para sancionar penalmente a quien incumpla con la obligación de abstenerse de votar en asuntos donde tenga interés económico, excusándose tal y como lo ordena la Ley de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Además de lo anterior y dado que se afecta un valor fundamental de la sociedad como lo es el representar a la nación en la Cámara de Diputados, o a la federación en la Cámara de Senadores, mintiendo a la sociedad que los llevó al cargo de legislador federal puesto que antes que representar a quienes los llevaron a ese cargo, se votar en un asunto donde se obtiene un interés de negocios, defendiendo otro tipo de intereses antes de los que votaron por ese legislador, se propone la adición de un inciso 15 Bis a la fracción I del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales a fin de considerar el ilícito de "Trafico de Influencias" en su modalidad prevista en la propuesta fracción IV del artículo 221 del Código Penal Federal a fin que se considere como "delito grave" y no tenga derecho a la libertad condicional bajo caución durante el procedimiento aquél legislador que, estando en funciones, sea sometido al proceso de desafuero que contempla el Capítulo III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos conocido como "Procedimiento Para la Declaración de Procedencia" aprobándose su desafuero, o, de haber terminado sus funciones y no cuente con fuero que evite su detención, una vez obsequiada la orden de aprehensión y detenido, no cuente con el beneficio de libertad bajo fianza,

inclusive promoviendo Juicio de Amparo, tal y como lo señala el párrafo quinto del artículo 136 de la Ley de Amparo.

Cuarto.- Cabe hacer mención que esta orden de abstenerse de votar no es nueva, sino es una antigua instrucción que forma parte del "*Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*" de 1861, que en su artículo 63 señalaba, a la letra, que "*63. Cuando uno ó mas individuos de alguna comisión tuvieren interés personal en cualquier asunto que se remita al ecsamen (sic) de aquella, se abstendrán de votar y firmar el dictamen y lo avisarán a la gran comisión, la cual nombrará a otros que los sustituyan para el solo efecto de concurrir al despacho de aquel asunto particular*." Con las modificaciones posteriores entre 1861 y 1910 y el movimiento armado de 1910, al nacer los anteriores Reglamentos Internos del Congreso de la Unión, esta orden de abstenerse de votar fue "olvidada" o "perdida", con el mismo resultado de que actualmente encontramos: legisladores que antes que representar a la nación o a la federación, representan a empresas, a negocios propios o ajenos donde el legislador lleva un beneficio económico diferente de la dieta y apoyos que el mismo Congreso le asigna.

Luego, lo que se pretende en esta Iniciativa, es elevar a rango constitucional ese impedimento para que los legisladores al Congreso de la Unión se abstengan de votar, ya en Comisiones, ya en Pleno de cualquiera de ambas Cámaras, en asuntos donde tenga cualquiera de los intereses a que se refiere la fracción X del artículo 8 de la Ley de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como sancionar por la comisión del delito de "Trafico de Influencia" a quien no respete esa orden de abstenerse de votar, considerándose este ilícito como delito grave a fin de negar el beneficio de la libertad provisional bajo caución, aún y cuando exista Juicio de Amparo de por medio.

Quinto.- Cabe mencionar que se propone la inclusión de una fracción K) -"k" mayúscula- ya que en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del

23 de noviembre de 1923 incluyó, por segunda ocasión, el inciso I) -"i" mayúscula- en el artículo 72 constitucional y ello ha traído que el segundo inciso I) sea interpretado por algunas personas como inciso "J" -segundo inciso I) que nunca fue corregido con alguna "fe de erratas"-, por lo que esta iniciativa reitera lo que anteriormente ya señalé en otra propuesta a fin de corregir un error que no tiene mayores consecuencias jurídicas pero sí políticas, ya que si nos basamos en el principio de que si sobre la Constitución federal ninguna ley es aplicable, a nosotros, los legisladores federales, corresponde hacer de su texto el de mayor claridad y evitar en lo posible cualquier "error de dedo" o la aparición de los "duendes" que habitan en las imprentas y que provocan estos errores.

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 inciso K) al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de evitar que los diputados o senadores al Congreso de la Unión que tengan o representen intereses económicos en cualquier asunto, se abstengan de intervenir en los debates y en las votaciones tanto en las comisiones a las que fueren asignados como en la votación que, en su caso, se diera a cualquier dictamen turnado al Pleno de la respectiva Cámara, así como la adición de una fracción IV al artículo 221 del Código Penal Federal en el cual se tipifique a fin de sancionar como hecho delictuoso el que cualquier diputado o senador al Congreso de la Unión viole lo dispuesto por el inciso K) del artículo 72 que se está proponiendo y la adición de un inciso 15 Bis a la fracción I del artículo 194 del Código Federal de

Procedimientos Penales para considerar este acto como delito grave por afectar valores fundamentales de la sociedad, para quedar como sigue:

Artículo Primero.- Se adiciona un inciso K) al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 72.-.....

A.-.....

B.-.....

C.-.....

.....

D.-.....

E.-.....

F.-.....

G.-.....

H.-.....

I.-.....

.....

J.- .....

K.- Se abstendrán de intervenir en los debates y de votar en cualquier asunto que se sufrague, ya en cualquiera de las Comisiones a que fuera asignado, ya en el Pleno de la Cámara a la que pertenezca, cualquiera de

los diputados o senadores al Congreso de la Unión en cualquier asunto en el cual el legislador obtenga un interés personal relativo a negocios, incluyendo aquéllos de los cuales pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades con las que el legislador formen o hayan formado parte en cualquier época.

En cuanto tenga conocimiento de que ese asunto será votado en cualquiera de las Comisiones a que fuera asignado, por escrito con conocimiento de la Junta de Coordinación Política de la Cámara a que pertenezca, el legislador lo hará del conocimiento del Presidente de la Comisión donde vaya a ser debatido y sufragado el asunto para que éste lo comunique a dicha Junta a fin que, por conducto del Coordinador de la fracción Parlamentaria a que pertenezca el legislador, nombre otro para el solo efecto de que acuda a conocer y, en su caso, votar aquel asunto particular.

En caso que el asunto ya haya sido votado sin su intervención en la Comisión y el dictamen ya se encuentre turnado al Pleno, por escrito con conocimiento a la misma Junta de Coordinación Política, el legislador lo hará del conocimiento del Presidente de la Mesa Directiva en funciones a fin de informarle que en ese asunto su voto será de abstención, lo cual será publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara dónde despache el legislador que se abstiene de votar.

Artículo Segundo.- Se adiciona una fracción IV del artículo 221 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:

I.- .....

II.- .....

III.- .....

IV.- El legislador que no se abstenga de votar en los casos señalados en la fracción K) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

.....

Artículo Tercero.- Se adiciona un inciso 15 Bis a la fracción I del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 194.- .....

I.- .....

Del inciso 1) al 15) .....

15 Bis. Tráfico de influencia, artículo 221, fracción IV:

Del inciso 16) al 34) .....

De la fracción II a la XIV, incluidos sus incisos: .....

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, Distrito Federal, en la fecha de su presentación.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)