

## Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1712-I, martes 15 de marzo de 2005.

### QUE ADICIONA UN PARRAFO A LA FRACCIÓN IV DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 20. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS RAFAEL GARCÍA TINAJERO PÉREZ E INTI MUÑOZ SANTINI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, 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 presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo a la fracción IV del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

México es un país diverso. Diverso en el ámbito de las personas y en el ámbito de sus recursos. Su riqueza cultural se ha construido a lo largo de muchos siglos de historia, de esplendores, de guerras y de encuentros.

En 1994 los pueblos indios de México despertaron la conciencia mundial respecto de las demandas de justicia, dignidad y reconocimiento cultural. Este despertar, se dio en el marco del debate sobre la globalización y la apertura de mercados a lo largo y ancho del planeta. Dejo una interrogante que hoy está en el centro del debate político y humanístico de las transformaciones sociales. La viabilidad de la comunidad en el mudo globalizado.

La respuesta a esa pregunta puede darse desde diferentes concepciones de globalización. Desde aquella que incluye las necesidades y los derechos de las

personas y de las comunidades y desde la que establece sólo derechos individuales.

Si bien el sistema político mexicano no ha sido capaz de responder a las demandas de sus pueblos originarios, estos han colocado en el debate nacional temas de beneficio para la sociedad en su conjunto. La demanda de autonomía de las comunidades indígenas no fue entendida por la mayoría del Congreso de la Unión que argumentó una necesidad de integración que anula la consideración de la diversidad. Esa demanda de autonomía era y es una propuesta de integración de los pueblos indios que sí parte del reconocimiento de la diversidad, de los derechos plenos de sus habitantes y del diálogo intercultural, fundamento esencial de México.

En el país existen 2510 comunidades indígenas herederas directas de culturas ancestrales. Territorios, monumentos, ciudades, recursos naturales, tradiciones, 62 lenguas originales, conocimientos y creaciones que perduran al paso de los siglos y que constituyen parte determinante del patrimonio cultural tangible e intangible de México.

Ese espacio vital que es la comunidad asume la vida de manera colectiva. La comunidad es anterior al individuo y los derechos colectivos adquieren preponderancia de valores.

Los conocimientos de los pueblos indios, su cultura y su cosmovisión son la herencia de siglos de existencia e inalienable propiedad colectiva e histórica.

La apertura de las fronteras en el mundo a partir de la caída del Muro de Berlín, fundó la expectativa de multiplicar y enriquecer las relaciones entre las sociedades y entre los individuos ampliando los espacios de interacción en todos los ámbitos de la vida.

Esa misma apertura originó la necesidad de establecer formas de reconocimiento que fueran aceptadas más allá de las fronteras. Así se redimensionó el concepto

de patente, como un mecanismo de reconocer al creador de las ideas, como expresión de un derecho individual aceptado por todos.

México tiene en esta construcción social la necesidad urgente de reflejar en su participación la riqueza de su diversidad. Bajo la premisa de que el interés común debe prevalecer sin menoscabo de los derechos individuales e intelectuales.

Los pueblos indios poseen un patrimonio que es propiedad y herencia colectiva. El reconocimiento de su existencia y su derecho pasa por establecer mecanismos legales que les permitan conservar su patrimonio.

La diversidad cultural de la especie humana, está estrechamente vinculada con las principales concentraciones de biodiversidad existentes. En esa biodiversidad están sustentados muchos de los conocimientos más notables de los pueblos indígenas. Como ejemplo, puede señalarse la existencia y solidez de los sistemas de salud tradicionales que al paso del tiempo incrementan su demanda de servicio y su legitimidad dentro y fuera de nuestro país. Destacan los conocimientos botánicos asociados a la medicina que han creado una sólida tradición herbolaria como parte de estas técnicas curativas ancestrales.

En los últimos años, países de América Latina como Brasil, Venezuela y México, han tenido que enfrentar la búsqueda de apropiación por parte de grandes industrias transnacionales sobre todo de los ramos farmacéutico y alimentario, de recursos genéticos rentables asociados a las culturas y los conocimientos de pueblos originales. A través de proyectos de bioprospección, se recolectan, clasifican y en ocasiones se alteran y aprovechan principios activos o derivados de especies vegetales, animales y minerales para elaborar productos comerciales que reportan importantes ganancias a la industria, sin que se reconozca en este proceso el estudio y la utilización de las mismas especies por los sistemas de conocimiento indígena.

Los países miembros del Pacto Andino han normado desde 1996 el acceso y uso de la biodiversidad y, en particular, de los recursos genéticos anteponiendo los derechos de propiedad de las comunidades indígenas andinas y amazónicas, y reconociendo sus conocimientos más allá de su valor antropológico.

En otras latitudes, en 1998 el Consejo de Investigaciones Científicas e Industriales de la India obligó a la cancelación de una patente relativa al uso de cúrcuma en el tratamiento de heridas, ante la evidencia de su utilización tradicional y por generaciones en el país.

El reconocimiento de la diversidad de las culturas es también determinante en la conservación y el aprovechamiento de la biodiversidad si su sentido último es el interés común. Las reglas de mercado deben considerar los derechos de todos los seres humanos, y debemos por tanto, crear instrumentos que protejan esos derechos.

El artículo 2 del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, establece que los ciudadanos de cada uno de los países signantes, gozarán de los mismos derechos en todos los territorios siempre y cuando cumplan las condiciones y formalidades impuestas a los nacionales.

El artículo 8 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, faculta a los Miembros a formular o modificar leyes y reglamentos para adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico y el artículo 27 en su párrafo tercero establece que los países Miembros podrán excluir de la patentabilidad los métodos de diagnóstico, terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de personas o animales y los faculta para la protección de todas obtenciones vegetales mediante mecanismos jurídicos nacionales.

En la Reunión Ministerial de países Megadiversos afines realizada en México en 2002, los expertos coincidieron en la necesidad de considerar medidas dirigidas a la protección del conocimiento, a la promoción de los sistemas tradicionales de innovación y a mantener la viabilidad de los marcos culturales que sustentan el conocimiento tradicional, incluyendo la lengua, las tecnologías y la cosmovisión de los distintos grupos. Se destacó la importancia de promover acciones de propiedad intelectual, construcción de capacidad y fortalecimiento de los sistemas tradicionales de innovación.

Las formas de adquirir y de transmitir el conocimiento son diversas y complejas, tanto como los seres humanos; no proponemos se desconozcan los derechos de los individuos sobre sus creaciones, buscamos se reconozca la existencia de conocimientos ancestrales cuyos orígenes se pierden en la memoria de los siglos. Dichos conocimientos han sido atesorados, enriquecidos y transmitidos, de generación en generación, y forman parte del patrimonio cultural tangible e intangible de los pueblos, de modo que es necesario preservarlos y salvaguardarlos de la enajenación y del saqueo de intereses particulares ajenos a su legítima autora: la comunidad.

No se trata de ninguna concesión; se trata de defender el derecho a la propiedad intelectual, de manera que sea reconocida no solamente cuando es obra de un individuo sino también cuando es una creación colectiva. Permitir que se patenten como propios conocimientos de otros debe ser, además de ilegítimo, ilegal.

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 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un párrafo a la fracción cuarta del apartado A del artículo 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único:** Se adiciona un párrafo a la fracción cuarta del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 2o.-** La nación mexicana es única e indivisible.

....

.....

.....

....

A?Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. a la III. ....

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

**Los procesos, productos e insumos, derivados de las innovaciones y las tecnologías de las comunidades y los pueblos indios, son propiedad intelectual colectiva de los mismos. Se prohíbe el registro de patentes sobre los recursos genéticos y biológicos asociados a sus conocimientos.**

V. a la VIII. ....

**Transitorios**

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

**Segundo.-** En un plazo no mayor de 90 días naturales contados a partir de la publicación del presente decreto, el Congreso de la Unión adecuará la legislación federal para hacerla congruente con esta reforma.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 15 días del mes de marzo de 2005.

**Diputados:** Rafael García Tinajero Pérez, Inti Muñoz Santini (rúbricas)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1712-I,  
martes 15 de marzo de 2005.**

**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, viene a presentar el siguiente proyecto de iniciativa de decreto que reforma el artículo 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 *jamás 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 o del derecho muy responsable que tiene la nación para pedir las 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 calma, 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 sus 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 del 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 reformó 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 específica, 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 1712-I, martes 15 de marzo de 2005.

### QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ENRIQUE ARIEL ESCALANTE ARCEO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

En ejercicio de las facultades que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía una iniciativa para reformar y adicionar la fracción IV del artículo 115 constitucional y adicionar una fracción IX al mismo numeral, conforme a la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

En diversos foros relacionados con la problemática que enfrenta el Municipio Libre, ha quedado de manifiesto que el financiamiento de las funciones y servicios públicos inherentes a esta esfera de gobierno, es uno de sus retos cotidianos. La consecuencia de este fenómeno generalizado es la demanda de mayores participaciones y transferencias desde los niveles superiores de responsabilidad gubernativa.

Los municipios de México enfrentan una deuda pública de grandes proporciones que es trasladable a los ciudadanos que habitan en sus jurisdicciones. Este fenómeno repercute sensiblemente en las decisiones de este nivel de gobierno, ya que los ingresos municipales están comprometidos en pagar una deuda contratada con instituciones crediticias que se presenta poco manejable para estas administraciones; el pasivo con proveedores del que no se tiene información fidedigna, así como el pago de dietas, sueldos y salarios de la administración municipal y el financiamiento de la obra pública.

La crisis financiera que enfrentan los gobiernos municipales pone en riesgo su capacidad operativa en la provisión de bienes y servicios públicos que la sociedad está demandando y restringen la autonomía municipal.

El compromiso popular para cumplir con las funciones y servicios públicos que la fracción III del artículo 115 constitucional le consigna a la esfera municipal, requiere de un gasto sustancial de los ingresos propios, de las participaciones federales y transferencias. El acceso a los créditos para financiar la obra pública municipal se restringe por la insolvencia y por el histórico acumulado.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) en septiembre de 2004, el total de la deuda registrada por los municipios fue de 7 mil 652.5 millones de pesos, a esto debemos añadir que nuestra fuente de información también reporta un monto de 17 mil 179.6 millones de pesos correspondiente a la deuda de organismos estatales y municipales entre los que se encuentran comisiones estatales de agua, principalmente.

Asimismo, los gobiernos municipales enfrentan adeudos en materia de aportaciones de seguridad social; adeudos a la Comisión Federal de Electricidad; adeudos fiscales por derecho de uso de agua en bloque; derechos de descarga y uso de bienes nacionales, como cuerpos receptores de aguas residuales; así como el histórico problema de adeudos por retenciones omitidas de ISR a los trabajadores municipales y de sus organismos.

Por otra parte, debemos tener presente que la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2-A fracción III, en su fórmula de cálculo de las participaciones, pondera el esfuerzo recaudatorio de las administraciones municipales en materia de impuesto predial y derechos de agua en los dos años próximos anteriores al año para el que se realice el cálculo.

Partiendo de este precepto debemos analizar la posición de los ayuntamientos desde la perspectiva política, ya que al ser una instancia de gobierno, estas son electas democráticamente por la ciudadanía. Teniendo presente lo anterior, debemos imaginar la gravedad de los compromisos políticos que contrae una administración municipal y por los cuales se inhibe o deja de ejercer su facultad coercitiva de exigencia de impuestos, derechos y aprovechamientos a determinados contribuyentes. Esta actitud se basa en la premisa de que "cobrar impuesto es impopular".

Las reformas constitucionales en materia de hacienda pública municipal desde 1917 hasta la gran reforma del artículo 115 impulsada por el Presidente De la Madrid en 1983, se basaron en especificar cuáles eran las fuentes tributarias de competencia de esta esfera de gobierno. La otra gran reforma impulsada por la LVIII Legislatura reforzó la base tributaria y otorgó el estatus de gobierno al municipio libre.

A pesar de este gran avance en materia municipal, observamos un rezago sustancial en la eficiencia de las haciendas públicas municipales, dado que según los datos oficiales proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la recaudación nacional del impuesto predial no es mayor al 0.236% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que países con economías similares a la nuestra rebasan el 1% de su producto doméstico, y los países miembros de la OCDE rebasan el 1.5% de su PIB, en materia de recaudación de impuestos prediales.

Existen municipios que ingresan menos del 5% de su gasto total por concepto de ingresos propios. La media nacional de ingresos propios frente al gasto total de las ciudades medias y grandes del país en las que se concentra el 75% de la población nacional no rebasa el 36% de ingresos propios con relación a su gasto total.<sup>1</sup> De lo anterior se deduce que los ayuntamientos dependen en gran medida de transferencias del Gobierno Federal y de los estatales.

En resumen, a pesar de los avances en materia municipal a nivel constitucional, es evidente la baja capacidad recaudatoria de los municipios de México.

Con la presente iniciativa queremos complementar las capacidades administrativas, técnicas y operativas de las haciendas municipales, dotándolas de una alternativa jurídica que les permita mejorar la eficiencia en la recaudación y el control de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, a través de un mecanismo de colaboración que impulse la acción compartida de las responsabilidades de administración tributaria de los municipios.<sup>2</sup>

Con este marco jurídico alternativo que propone la asociación entre municipios en materia fiscal, los ayuntamientos recaudarían mejor sus impuestos propios y como consecuencia incrementarían sus ingresos, por lo cual se vería reflejado en sus participaciones federales que crecerían proporcionalmente.

Aunado a ello, los organismos que se creen como producto de esta reforma, podrían concentrar los recursos humanos más especializados y establecerían programas de fiscalización más eficientes; asimismo, podrían desarrollar bases de datos más amplias para ubicar mejor a los contribuyentes con el soporte de tecnologías de información más avanzadas; promoverían un mejor uso y manejo de la información tributaria, así como una mayor presencia fiscal de la autoridad tributaria. En suma, los contribuyentes tendrían mayores riesgos en la evasión y, por tanto, fomentaría el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los ciudadanos.

Entre otras ventajas que ofrecería este mecanismo jurídico alternativo estaría:

La reducción de costos de administración para las haciendas pública municipales que participen en estos convenios, lo cual generaría una economía de escala. Políticamente menos cooptable.

Asesoría en la elaboración de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción.

Asesoría en la elaboración de sus leyes de ingresos.

Traslación del ejercicio coercitivo en el requerimiento de pago.

Acceso a mejores sistemas informáticos.

Los beneficios de esta propuesta, no sólo se reflejarían en las haciendas municipales, sino que también facilitarían al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones:

Homologación y simplificación en los procedimientos de pago mediante formatos únicos de declaración.

Asesoría al contribuyente.

Certeza jurídica.

Partiendo de estas ventajas en ambas partes, el mecanismo de coordinación administrativa en materia fiscal municipal que esta iniciativa propone, también otorgaría un margen para que los gobiernos municipales puedan sustraerse de los compromisos políticos adquiridos que finalmente se pueden traducir en la reducción de sus ingresos.

Los antecedentes de mecanismos de colaboración en materia fiscal no son ajenos a la realidad nacional, puesto que existen experiencias probadas, tales como los convenios de colaboración administrativa, los convenios de colaboración fiscal, los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la propia ley de la materia, por medio de los cuales la Federación delega y comparte a las entidades federativas y a los municipios, sus facultades de fiscalización, recaudación, comprobación, determinación, imposiciones resoluciones administrativas, y el desarrollo de procedimientos administrativos de ejecución de créditos fiscales.

Esta propuesta no pretende establecer mecanismos rígidos y obligatorios de colaboración, sino por el contrario, los convenios que surjan de la voluntad de los ayuntamientos son opcionales y flexibles.

En lo que ocupa a la propuesta para adicionar una nueva fracción IX al artículo 115 constitucional, podemos señalar la necesidad de establecer reglas claras para establecer los alcances a las relaciones entre Estados y municipios para la delegación y coordinación de funciones y servicios públicos, así como también sobre las tareas relacionadas con la administración de recursos fiscales municipales.

Esta reforma pretende que tanto los servicios públicos como la administración de los ingresos fiscales municipales, cumplan con determinadas condiciones contenidas en los convenios de delegación o coordinación, donde se dé prioridad a la eficiencia y se respete la autonomía municipal.

También es necesario que el texto constitucional adopte reglas claras para impulsar la asociación entre los municipios, tanto para la prestación de servicios públicos como para incorporar a nivel municipal el federalismo cooperativo en materia fiscal.

Por todo lo expuesto anteriormente, propongo a esta representación popular la reforma y adición de la fracción IV del artículo 115 y adicionar una fracción IX al mismo numeral constitucional para fomentar la creación de órganos de administración fiscal intermunicipales y especificar las bases para los convenios de asociación entre municipios y entre municipios-estado, bajo el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 115 y se adiciona una fracción IX al mismo numeral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior...

I. a III. ...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda...

a) Percibirán las contribuciones...

Los municipios celebrarán...

b) Las participaciones federales...

c) Los ingresos derivados...

Para la mejor recaudación de los ingresos a los que se refieren los incisos a) y c), los municipios podrán, previo acuerdo de sus ayuntamientos, coordinarse y asociarse para el establecimiento de órganos de administración fiscal intermunicipales, los cuales serán considerados, en el ejercicio de las facultades otorgadas en los convenios de creación, como autoridades fiscales municipales. Para efectos de la celebración de los citados convenios, los municipios podrán acordar la delegación de sus facultades, más no la titularidad de éstas. En el caso de que se trate de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los estados respectivos.

Las leyes federales no limitarán...

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia...

Las Legislaturas de los estados...

Los recursos que integran la hacienda municipal...

V. a VIII. ...

IX. Las entidades federativas y sus municipios ajustarán sus relaciones recíprocas bajo los principios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos de su competencia.

Las leyes estatales que normen la celebración de convenios entre un Estado y uno o más de sus municipios para el ejercicio de alguna de las funciones y servicios públicos a las que se refieren las fracciones III y el párrafo II del inciso a) de la fracción IV del presente artículo, establecerán los límites para la delegación o coordinación de estos. Asimismo, estas disposiciones normativas garantizarán la titularidad de los municipios sobre sus funciones y servicios públicos, y la autonomía municipal.

En todo caso, los convenios que celebren los estados con sus municipios o estos entre sí, deberán establecer el objeto, órganos para su

funcionamiento, si los hubiere; así como los recursos humanos, económicos o materiales, plazo de duración, ámbito territorial y demás condiciones que garanticen su cumplimiento eficiente.

X. ...

### **Transitorio**

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

### **Notas:**

1 Ver estudio "Esfuerzo fiscal y dependencia de los gobiernos locales en México 1978-2000", Laura Sour, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

2 Ver García Sotelo, Luis. "Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación fiscal con los nuevos anexos al convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal", en *Indetec*, revista bimestral, número 135, página 91, 2003.

Dip. Enrique Ariel Escalante Arceo (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1712-I, martes 15 de marzo de 2005.

## QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LOS DIPUTADOS MARÍA ANGÉLICA RAMÍREZ LUNA Y FELIPE DE JESÚS DÍAZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos diputados federales a la LIX Legislatura e integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, fundamentados en lo que nos confieren los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción II del artículo 55 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos someter a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que reforma y adiciona el artículo 55 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Compañeras y compañeros, las reformas constitucionales a través de nuestra historia legislativa, ha sido tema de diversos debates entre constitucionalistas, mismos que dan cabida a la inserción de los temas nacionales relevantes para los que formamos parte del Estado Mexicano. Bien se sabe que son varios los métodos de interpelación del derecho. Entre todos ellos, el histórico es el camino que permite retratar el contexto social que explica al sistema jurídico. Y es así porque la norma es un constructor jurídico. Puestos de frente, historia y derecho son espejos que se significan mutuamente.

Nuestra labor primordial por la cual somos parte de uno de los Poderes de la Unión, es proponer nuevas y mejores leyes, mismas que vayan acorde con la realidad nacional, imperante en nuestra sociedad; por ello, como diputados debemos poner en el ejercicio de nuestra función constitucional toda la fuerza de

nuestra convicción, todo nuestro compromiso para servir de acuerdo con las convicciones de aquellos que nos eligieron para representarlos. Por esto los encargados de la enorme labor legislativa debemos hacer de nuestra Carta Magna, cada vez más un referente simbólico de intenciones abstractas.

Uno de los ideólogos más reconocidos de mi partido, el de Acción Nacional decía, "Sólo puede oponerse quien tiene posición, quien afirma y se compromete; nunca quien evade, disimula o abdica". Abel Vicencio Tovar.

La presente iniciativa tiene por objeto regular a quienes ostentan una gran responsabilidad educativa de nuestra sociedad, si bien es cierto que aún nos falta por alcanzar la excelencia educativa, es necesario adecuar el marco normativo actual para evitar que la función de los rectores de las universidades públicas o a aquellos que se desempeñan dentro del órgano de dirección, o patronato a efecto que no se desvirtúe o se confundan los fines académicos con los fines políticos al momento que estos individuos opten por buscar un puesto de elección popular.

Una razón más por la cual proponemos que la presente iniciativa sea considerada como reforma constitucional esta en función de permanecer acorde con la reforma propuesta para el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Siendo la respuesta al compromiso con la sociedad que nos exige dar como legisladores las mejores propuestas, que son consideradas aquellas que dan resultados a las necesidades actuales y que piden que las leyes sean lo mas cercanas al cambio constante de nuestro país, las cuales nos obligan a que nuestras propuestas no se contrapongan a otros ordenamientos legales ya existentes o a otros medios de defensa jurídica habilitados por las leyes vigentes.

Siendo principalmente el recurso de amparo, el cual se emana de un desacuerdo en que los particulares interponen por vacíos legales y que en muchas ocasiones es utilizado por los ciudadanos que sobreponen intereses personales y se sienten flagelados por cambios en las leyes; por no ser estas claras, por considerarlas injustas o poco adecuadas.

Como sabemos, la educación superior es un medio esencial para adquirir, transmitir y acrecentar conocimientos especializados que posteriormente serán aplicados en beneficio de la comunidad. El proceso educativo esta fuertemente ligado al desarrollo de la sociedad en la medida en que los individuos pertenecientes a una comunidad política se encuentran mejor informados, educados, en la medida que han adquirido conocimientos universitarios especializados la sociedad a la que pertenecen tiene mas y mejores probabilidades de desarrollo integral tanto en sus aspectos técnicos, productivos, y humanos.

No obstante cuando la política se mezcla con la academia se pierde la esencia de ambas materias. En este sentido la política partidista debe siempre de conservar su distancia con la universalidad de las ideas que se procuran en las Instituciones de educación superior del Estado. Asimismo cuando la política partidista y la academia se mezclan o se confunden en un proyecto político tendiente a que las autoridades universitarias eventualmente accedan a un cargo de elección popular el fin ultimo que suscribe la institución universitaria se desvirtúa. En estos casos ya no es la excelencia académica la esencia del trabajo universitario, sino la obtención de un puesto público de quienes ostentan la autoridad dentro de la universidad convirtiendo la institución en plataforma política para sus aspiraciones político-partidistas personales.

Debemos ser conscientes de que los puestos de elección popular requieren la obtención interna en cada partido independientemente que se hable la dedicación de tiempo y esfuerzo, además estos ciudadanos que se sobrentiende están comprometidos con la educación deben por ética profesional y ciudadana no entorpecer el desarrollo de las universidades o la desatención de las Instituciones de educación superior, por la búsqueda de sus propios intereses o la de sus partidos, por eso esta propuesta va encaminada a que los rectores de universidades públicas o directores de instituciones públicas, no puedan ser candidatos a diputados federales, salvo que se separen del cargo seis meses antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.

En la práctica, la responsabilidad de quienes son los encargados de conducir y dirigir el destino de las universidades públicas, tienen la obligación de cumplir de manera eficaz, exacta y correcta con el manejo transparente de los recursos financieros y del patrimonio universitario.

Asimismo, los directores de instituciones educativas públicas como es el caso del Instituto Politécnico Nacional, son también los representantes legales de las instituciones que tienen bajo su encargo, el ser representante legal significa, dependiendo de las leyes orgánicas, en estricto sentido una de las funciones homólogas a la función de los rectores, entre ellas es la de vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones que les confieren las leyes orgánicas y sus reglamentos, de igual forma, estas instituciones cuentan con recursos públicos federales, que deben ser fiscalizados por los órganos correspondientes y en buena medida tenemos responsabilidad como diputados federales.

El propósito de la presente iniciativa es la inserción legal para que exista la separación de su cargo, por parte de los rectores y de los directores de instituciones públicas, por lo menos 6 meses antes del proceso electoral. Esto debido a que la figura de los mismos dentro de la comunidad universitaria y dentro de la sociedad es muy trascendente en un primer plano para el desarrollo de las universidades públicas; y posteriormente para la misma sociedad; **debemos considerar que muchas universidades estatales tienen más presupuesto que algunos municipios. Como es el caso de la ciudad de Puebla y la universidad estatal**, la Benemérita Universidad Autónoma del Estado de Puebla.

Existen figuras como los alcaldes y delegados de las demarcaciones políticas del Distrito Federal, enmarcadas dentro del propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece la separación del cargo 3 meses antes al de la fecha de elección, de igual manera dentro del propio ordenamiento federal se establece que los magistrados deberán separarse del cargo 1 con anterioridad, por ello, la propuesta que hoy presentamos, es la separación por 6 meses antes del proceso electoral tomando en cuenta la naturaleza, relevancia y trascendencia que ostenta el ser rector de alguna universidad pública estatal.

Por lo anteriormente expuesto y bajo las potestades que nos confieren nuestra Carta Magna y nuestro Reglamento para el Gobierno Interior, nos permitimos someter ante esta honorable asamblea la siguiente:

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

**Artículo Único.-** Se adiciona el inciso VI y se recorren los demás incisos, del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 55 .....**

.....

I a V.....

.....

**VI.- No ser rector de universidad pública o su homologo en Instituciones educativas públicas, salvo que se separe del cargo seis meses antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;**

**VII.- No ser Ministro de algún culto religioso, y**

**VIII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.**

Dado en el salón de plenos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a los 15 días del mes de marzo de 2005

**Diputados:** Angélica Ramírez Luna, Felipe de Jesús Díaz González (rúbricas)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1712-I,  
martes 15 de marzo de 2005.**

**QUE REFORMA LOS ARTICULOS 52, 53 Y 54 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, se permite poner a consideración del pleno de esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de reforma de los artículos 52, 53, y 54 constitucionales, bajo las siguientes consideraciones

**Exposición de Motivos**

Disminuir la representación en la Cámara de Diputados de 500 a 400 diputados; 200 electos por la vía de mayoría relativa y 200 por la vía de la representación proporcional pura.

La función más importante de los diputados en el Congreso de la Unión, es el de la representación popular con el objeto de legislar. Por lo que nuestra Constitución contempla dos vías para hacerla efectiva, una vale la pena recordar, producto de diferentes reformas políticas, pues con ella se convalida la representación de la proporcionalidad con diferentes criterios para integrar a las "minorías", con aquellos sufragios que no alcanzaban la otra forma de representación mayoritaria.

De la misma manera, vale la pena también considerar, que la representación de la democracia moderna, suplanta aquel referente de democracia considerada "ideal" de la Grecia Antigua y a la que se le denominaba democracia directa, porque cada "ciudadano" votaba y de manera regular formaba parte directa de los asuntos de gobierno. Contradictoriamente a esta realidad histórica, la democracia actual estriba en la conformación de gobiernos representativos de millones de habitantes y de una pluralidad económica, social y política inusual.

En esta medida, los elementos diferenciales de la noción de sistema electoral que prevalece en la actualidad, básicamente contienen dos características:

**La primera**, el derecho electoral o sistema electoral, es decir, el conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización imparcial de las elecciones para la conformación de los órganos de gobierno representación popular.

**La segunda**, radica, en el método utilizado para convertir los votos en escaños, o dicho de otra forma, el procedimiento técnico empleado en la elección o elecciones por el cual la voluntad popular manifestada en las urnas, se concretiza en la representación política de un parlamento.

De esta manera, la presente iniciativa esta dirigida al método por el cual se asignan los escaños a los partidos políticos y concretamente plantea la reducción de diputados en el congreso general por las siguientes razones:

La conversión de los votos en escaños, y el método que se utiliza, radica en el efecto producido y en el que se reflejan básicamente tres tipos de sistemas de representación: mayoritaria, proporcional y mixta.

En el caso de México, la proporcionalidad ha contribuido a la democratización de un sistema político-electoral homogéneo y autoritario, fortaleciendo un sistema de representación mixta y que integra a las "minorías", aunque actualmente la representación mayoritaria valga la redundancia, sea mayor. Sin embargo, la

apertura del sistema proporcional, aunado a la consolidación de órganos electorales reglamentados y autónomos, primordialmente durante las reformas de 1977 y de 1996, ha generado paulatinamente la composición plural y la integración de diversos actores sociales y políticos, lo que da certidumbre a los procesos electorales consagrados en nuestra Constitución General. Reflejo de lo anterior, es la actual composición de esta cámara y consecuentemente el efecto de congreso dividido.

De esta manera, la propuesta planteada de un cincuenta por ciento para cada una de las formas de representación en la Cámara de Diputados, es decir 200 diputados de mayoría y 200 de representación proporcional pura, establece la reducción de 100 diputados, con lo que aumentaría y se fortalecería la posibilidad de gobernabilidad del poder legislativo federal, pues la capacidad de establecer acuerdos y consensos, con un parlamento menor en el número de diputados es mas factible. Actualmente, la composición numérica de la cámara, por lo que corresponde a los diputados, de ninguna manera fortalece una representación política efectiva o del trabajo legislativo.

Con la disminución de 100 diputados y la integración proporcional pura de 200, se permitiría que el partido con más votos y mas escaños en la vía de la representación mayoritaria, contara con una proporción o correlación de diputados mayoritaria y que incrementará la gobernabilidad en el quehacer legislativo, convirtiendo a la fracción parlamentaria mayoritaria en la Cámara de diputados en la responsable ante la representación popular de la conducción legislativa.

Otro elemento que corrobora el exceso de diputados, se observa cuando se analiza la escasa asistencia de los diputados a los trabajos en comisiones, pero sobre todo su productividad con respecto a sus intervenciones en el pleno y su interés por legislar, es decir la presentación de iniciativas e informes de labores por parte de éstos y donde además no existen penalizaciones por incumplimiento.

Estimamos que la asignación de 200 diputados de mayoría, y otro tanto igual de representación proporcional pura, es decir de 200, serían más que suficientes para agilizar el quehacer legislativo con el objeto de alentar los acuerdos y consensos en beneficio de la pluralidad de que se compone el territorio nacional.

En un país diverso y complejo como el nuestro con un padrón de votantes y una población de más de 100 millones de habitantes, la asignación del poder debe obedecer a la igualdad en las vías de la representación mayoritaria y proporcional, pues esta reducción y composición de la representación en el Congreso, también equilibra los efectos represores sobre los votantes; los incentivos perversos para generar clientelas políticas que imponen los partidos en su lucha por la obtención de votos, principalmente en las zonas marginadas y en sistemas como el nuestro de mayorías sobredimensionadas. Independientemente del proseguimiento de la Reforma Electoral, esta reducción de diputados inhibiría las prácticas clientelares y corporativas que desembocan en la corrupción y delincuencia electoral que han degradado a la política y la mantiene en un bajo nivel de credibilidad. Esta reforma permitiría con el efecto de la proporcionalidad pura, en la mitad de la representación de la cámara de diputados, eliminar la sobrerrepresentación o el candado de gobernabilidad, que sólo ha fortalecido el autoritarismo de las mayorías artificiales o ficticias, para impulsar proyectos legislativos por consenso de las fuerzas representadas en el Congreso de la Unión.

El caso del sistema electoral de Alemania, mantiene en su representación de la cámara baja (el *Bundestag*) una representación mixta en un 50% de diputados de mayoría y otro tanto de representación proporcional. Esta construido sobre la base para evitar repetir sistemas de gobierno autoritario y de mayorías sobredimensionadas o sobrerrepresentadas, y en donde uno de los elementos clave para el equilibrio de gobernabilidad, lo constituye la proporcionalidad del sistema de la cámara baja.

Por su parte Israel, el Congreso (el *knesset*), esta integrado únicamente bajo el criterio de proporcionalidad; los partidos presentan listas y de acuerdo al número

de votos por cada una de éstas, son asignadas las 120 curules de que se compone el parlamento israelí, lo cual evidencia uniformidad y consistencia en su órgano legislativo y de gobierno.

Argumentamos, que la reducción propuesta de éstas 100 curules o distritos, pues específicamente serían de representación mayoritaria, alentaría la integración de una nueva cultura y prácticas para los partidos políticos, obligándolos ha ser más competitivos en las contiendas electorales.

Así, proponemos que esta nueva redistribución, y los aspectos particulares de dicha propuesta, sea elaborada bajo criterios de la organización regional y de desarrollo social, económico y político, imparcial de los deseos de los partidos políticos, y que la investigación especializada del instituto federal puede proponer para su aprobación como aspecto de carácter técnico y del mismo modo las respectivas modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Agregamos, que los 200 diputados electos por la vía proporcional pura, permanecerían obedeciendo a la asignación de acuerdo a la votación emitida en cada una de las 5 circunscripciones electorales vigentes, integradas con los nuevos 200 distritos federales. De esta manera, se mantiene la asignación de los escaños de la cámara en la representación proporcional, de acuerdo a la votación total emitida en cada una de las regiones y las listas que los partidos políticos presentan.

En esta propuesta, establecemos también como criterio, para la asignación de esta iniciativa, lo estipulado en el artículo 53 constitucional, de que con la integración de 400 diputados, 200 electos por la vía mayoritaria y 200 por la vía de la proporcionalidad pura: *La distribución de los distritos electorales uninominales (mayoría) 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.*

Una ventaja más en el aspecto económico, por ejemplo, en lo concerniente al presupuesto aprobado para la Cámara de Diputados en el ejercicio fiscal del año 2004 que asciende a 3,165.9 millones de pesos, estimamos que si se redujera el número de diputados en un 20% es decir de 500 a sólo 400 y se asume que todo el presupuesto se ajusta en el mismo porcentaje, es decir una quinta parte, entonces los recursos asignados a la Cámara serían sólo de 2,532.7 millones de pesos y el ahorro que se podría lograr sería de 633.2 millones de pesos; presupuesto ligeramente mayor al asignado a la Auditoría Superior de la Federación (613 millones), o al de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (500 millones). En 23 estados, es superior a los recursos que recibe cada uno por el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Comparamos también, que tan sólo de lo programado en este mismo año, para el programa de desarrollo de la región sur-sureste y Plan Puebla-Panamá, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se asignaron 821,313.4 millones de pesos exclusivamente, para la infraestructura del complejo carretero.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter ante esta soberanía, su consideración para la siguiente

### **Iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 52, 53, 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

#### **De la Elección e Instalación del Congreso**

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 200 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional pura, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53.** La demarcación territorial de los 200 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.

.....

**Artículo 54.** La elección de los 200 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 respectiva:

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 101 distritos uninominales;

II. a la VI. ...

### **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)

## Iniciativas

---

**QUE REFORMA EL ARTICULO 43 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 MARTES 15 DE MARZO 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, 72, y 73, fracciones I, III y IV 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 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.

### **Exposición de Motivos**

De acuerdo con el espíritu democrático que prevalece en nuestro sistema constitucional,<sup>1</sup> los Estados Unidos Mexicanos son una República, representativa, democrática y federal, integrada por estados libres y soberanos, en un Estado mexicano dividido en treinta y un estados federados y un Distrito Federal.<sup>2</sup>

Los estados, en lo que toca a su régimen interno, tienen plena autonomía de la que gozan y ejercitan, desarrollando su régimen normativo de actuación, sus propias leyes y reglamentos de carácter estatal, que terminan de adecuar el marco normativo que han de cumplir.

La denominación que tienen los estados de la República Mexicana es tan variada como singular, sus antecedentes históricos nos muestran aspectos que conforman el sentir de cada región del país, desde nuestros orígenes prehispánicos, pasando por la conjunción de dos razas poderosas y ejemplares, hasta la conformación del México del siglo XX.

Actualmente existe en el artículo 43 constitucional, el nombre de cada estado que forma parte nuestro sistema federal, los cuales son designados desde la reforma del 19 de marzo de 1812.

Particularmente existen cuatro entidades que a nuestro juicio, deben ser reconocidas en nuestra Carta Magna con la denominación que ellas mismas han elegido de manera autónoma y soberana, los estados de Coahuila de Zaragoza, Michoacán de Ocampo, Querétaro Arteaga y Veracruz de Ignacio de la Llave, han decidido de manera libre y consciente el nombre de sus estados, plasmado así en sus constituciones locales.<sup>3</sup>

La soberanía de los estados es una e indisoluble, por ello, para una mayor comprensión del proceso histórico que dio origen a su denominación actual, mencionaremos lo siguiente:

El origen del nombre Coahuila se pierde en los años del siglo XVI cuando los españoles que llegaron a este territorio se encontraron con naturales de estas tierras que se hacían llamar coahuiltecos; de ahí se derivaron diversos nombres como Cuagüila o Cuauila. Algunos historiadores piensan que significa "víbora que vuela", "lugar de muchos árboles" y otros señalan que quiere decir "el lugar en donde se arrastran las serpientes".

Como es frecuente al referir el significado de los nombres toponímicos, se ha derivado el origen de ésta palabra de diversas palabras y por tanto con diferentes significados, Don Vito Alessio Robles en su libro "Coahuila y Texas en la época colonial" mencionaba la opinión de Don Mariano J. Rojas que las deriva de las palabras náhuatl "Coatl" cuyo significado es culebra y "Huiliana" arrastrarse, lo que se interpretaría como lugar donde se arrastran las culebras o lugar donde abundan; este significado no trascendió porque fue conocido sólo por un número muy reducido de personas.

Durante la administración del Lic. José Vasconcelos de la SEP (1922) al elaborar los estudios para los estados de la Federación, al analizar su probable etimología aceptó su origen Náhuatl pero derivándola de "Coatl" y "Huila", nombre dado a una paloma en esta región, lo que se traduciría en: víbora que vuela. Sobre este significado se diseñó el escudo de armas del Estado que estuvo en uso desde esa época hasta el período del gobierno del General de División Benecio López Padilla.

Una tercera interpretación es aportada por Don Tomás de Cepeda en su Geografía de la República Mexicana; la considera derivada del Náhuatl pero proveniente de "Quauitl" árbol y "la" abundancia.

**El nombre oficial del estado es Coahuila de Zaragoza, en honor del General Ignacio Zaragoza, nació el 24 de marzo de 1829 en Bahía de Espíritu Santo, Texas, territorio que en ese entonces pertenecía al Coahuila.**

El origen y significado del nombre de Michoacán de Ocampo tiene varias explicaciones. La primera se relaciona con los pobladores de Michámacuan, provincia cercana al algo de Pátzcuaro cuyo centro era Tzintzuntzan y que quiere decir "junto al agua". Los habitantes de estas tierras se llamaron michoaques porque se dedicaban a la pesca y su centro poblacional era Mechoacan, que significa "lugar donde abundan los peces" o "lugar de pescadores".

Otra explicación hace referencia a las cuatro provincias del reino Purhepecha: Huetamo, Zacapu, Pátzcuaro y Michámacuan. Con la última palabra se nombraba a la provincia cuyo centro era Tzintzuntzan. La tercera explicación se refiere al nombre con el que los mexicas conocían estos lugares. A Tzintzuntzan lo llamaron Michuacan, nombre que aparece en el canto al Príncipe de las flores.<sup>4</sup>

Hernán Cortés, capitán de los españoles que conquistaron México, se refería al reino Purhepecha con el nombre de Provincia de Mechoacan. Con el paso del tiempo, en el idioma español, se le llamó Michoacán. Mucho tiempo después, nació y vivió allí Melchor Ocampo, quien llegó a ser gobernador del estado. En honor a este hombre ilustre, el estado se llama Michoacán de Ocampo.

El escudo del estado hace referencia al significado de Michoacán como lugar de pescadores. La figura de Morelos y las coronas de los Purhepechas simbolizan la historia del estado; también están presentes el desarrollo de la industria y la cultura.

El agregado de Ocampo a Michoacán, es por Melchor Ocampo reconocido liberal de la etapa de la Reforma que nació en la hacienda de Pateo en Maravatío, Michoacán, el cual como legislador, denunció desde la tribuna parlamentaria los abusos de la iglesia y la milicia, transformar a los reclusorios en centros de rehabilitación, así como también sugirió a los diputados que éstos renunciaran a sus dietas y así no afectar al erario público, propuesta en la que él mismo puso el ejemplo. Fue gobernador de su estado por dos ocasiones (1846 y 1852).

**El 17 de junio 1861 siguiente el Congreso local dispuso que Michoacán lleve en adelante el nombre de " *estado de Michoacán de Ocampo* ". Hoy sus restos yacen en la Rotonda de las Personas Ilustres.**

Querétaro: es el *Lugar de Piedras y Lugar Donde se Juega el Juego de Pelota*, cuyo nombre completo es Querétaro de Arteaga en honor al señor José María

Arteaga y Magallanes, quien fue 4 veces gobernador en tiempo de la reforma (Benito Juárez).

La palabra Querétaro tiene su origen en la época prehispánica. Algunos de los pueblos que llegaron al territorio que ocupa actualmente la entidad le dieron distintos nombres, tomando en cuenta sus características geográficas: Los tarascos de Michoacán llamaron Crettaro o Queréndaro, que significa "lugar de peñas", al lugar que hoy conocemos como La Cañada, cercano a la ciudad capital, porque allí abundaba la cantera rosa. Los otomíes lo nombraron Mxei, que quiere decir "lugar donde se juega a la pelota". También se le llamó Ndamaxeí, que significa "el gran juego de pelota"; los aztecas o mexicas lo llamaron Tlaxco, que significa lo mismo. Y los chichimecas lo denominaron Xico, que también quiere decir "gran juego de pelota", debido a que la forma de La Cañada se parece a un gran juego de pelota de la época prehispánica.

La magnífica situación geográfica con que cuenta Querétaro, propició que fuera escenario de acontecimientos históricos que han sido trascendentales para México. En 1810 se gestó la independencia de México, en 1847 fue capital de la nación. El 16 de septiembre de 1854 se canto por primera vez en público el Himno Nacional Mexicano (Letra del poeta potosino Francisco González Bocanegra y música del maestro español Jaime Nunó) en el Teatro de la República (antes Teatro Iturbide). En 1867 es escenario de la batalla decisiva entre las fuerzas de la República y el imperio de Maximiliano, quien fue fusilado el 19 de junio en el Cerro de las Campanas. En 1917 se redactó y promulgó la actual Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el Teatro de la República.

El nombre Veracruz se enmarca en una serie de acontecimientos históricos que marcaron un hito en la vida política, económica y social de nuestro país.

Según nos narra el cronista español Bernal Díaz del Castillo, el capitán Hernán Cortés y su tripulación desembarcaron un 22 de abril de 1519 en la playa de Chalchihuecan (llamada también arenales de Chalchicueyecan), era un Viernes

Santo conocido como el día de la Vera Cruz,<sup>5</sup> es decir, Verdadera Cruz. En ese lugar, Cortés decidió fundar una población y formar el primer Ayuntamiento de México.

Veracruz de Ignacio de la Llave, se otorga la denominación por la ilustre persona que gobernó al estado y fue pieza fundamental para la defensa de la patria.

Como abogado, a los 23 años, fue nombrado juez de la Villa de Orizaba, puesto que lo involucro con el aparato gubernamental y que le hizo sentir diferencias con la política de Santa Anna. Entre 1842 y 1843 vivió en la ciudad amurallada de Veracruz, donde acrecentó sus ideas liberales a tal grado que en el año de 1844, cuando el general Mariano Paredes Arrillaga inició un levantamiento en contra de Santa Anna, Ignacio de la Llave se incorporó al movimiento en calidad de subteniente \*defensor de las leyes\*, de la Guardia Nacional Orizabeña.

La popularidad y el prestigio que De la Llave alcanzara entre los veracruzanos le valió que lo eligieran diputado al Congreso del estado y es en esta época cuando se distingue como defensor de la patria ante la invasión norteamericana en 1847. Participa valientemente en la defensa del puerto de Veracruz y se mantiene como activo guerrillero luchando contra el invasor en la zona central veracruzana, hasta que se firma el armisticio. El 2 de febrero de 1848 se firman el Tratado de Paz, Amistad y Límites, Tratado de Guadalupe Hidalgo.

Terminada la injusta guerra con Estados Unidos, Ignacio de la Llave concluye su gestión como diputado local firmando la Constitución Política del estado. Entre los años de 1852 y 1853, fue electo nuevamente diputado local por su distrito y ya ostenta, por méritos en campaña, el grado de coronel.

En esta época, al regresar al país el general Santa Anna para desarrollar su último episodio político como dictador de México, Ignacio de la Llave es perseguido y aprehendido en Coatepec y deportado a Yucatán. A su paso por Xalapa, sus amigos los liberales le facilitan la fuga y se incorpora de inmediato a la revolución

de Ayutia, comandada por don Juan Álvarez, quien lo nombra jefe de la Revolución en el estado de Veracruz. Al triunfo del movimiento contra Santa Anna, Ignacio de la Llave es nombrado General y en agosto de 1855 se hace cargo del mando político como gobernador; en su breve mandato tomó determinaciones como las siguientes: nombró alcalde del puerto de Veracruz a don Manuel Gutiérrez Zamora, redujo los impuestos a las clases desposeídas y dispuso la apertura de todas las escuelas primarias que habían sido cerradas por órdenes de Santa Anna, ordenó crear planteles nocturnos, dispuso que la enseñanza fuera gratuita y obligatoria, organizando en cada cantón juntas Directivas, derogó alcabalas y legisló para la administración de justicia, derogó la ley santanista que coartaba la libertad de imprenta.

Cuando en 1857, Ignacio Comonfort es elegido presidente de México, nombra a Ignacio de la Llave como Secretario de Gobernación, pero pronto renuncia al importante puesto. Ocurre que la Constitución de 1857, formulada por los liberales triunfantes, afecta los intereses del clero político, de los militares y de los poderosos. Los conservadores deciden desconocer a la Constitución y cuentan para ello con la complicidad del propio presidente de la República. Ignacio de la Llave es un liberal sin tacha y es por esta razón que renuncia a colaborar con Ignacio Comonfort para después unirse a Juárez, en defensa de la Constitución, en la llamada Guerra de Reforma.

Durante los tres años (1858-1860) que duró la guerra civil, Ignacio de la Llave se distingue militarmente como jefe de la División de Oriente. Derrota, por ejemplo, a mil quinientos soldados conservadores en Jamapa, con tan sólo cuatrocientos soldados a su mando; y por su arrojo es herido en la cara durante la batalla naval de Antón Lizardo. En esta época, el puerto de Veracruz es asiento de los poderes federales, de modo que Ignacio de la Llave tiene contacto y es reconocido en sus méritos por Juárez y la plana mayor de los liberales.

Al concluir la Guerra de Reforma, De la Llave acompaña a Juárez, a principios de 1861, a la ciudad de México en calidad de Ministro de Guerra y Marina, nombrado

por el propio presidente Juárez, ministerio que abandona para hacerse nuevamente cargo del gobierno de Veracruz.

Como gobernador de Veracruz, muy poco dura su mandato, pues nuevamente la desgracia se hace presente en la nación mexicana. Al iniciarse la invasión francesa, toma el mando como jefe de la Primera División bajo las órdenes del general Zaragoza; De la Llave está presente en Puebla el 5 de mayo cuando el ejército derrota a los franceses; dos meses después, en julio de 1862, es herido en las inmediaciones del Cerro del Borrego.

Reincorporado al ejército de la República, resiste al ataque francés como jefe de la División de Infantería. Después de sesenta y tres días de sitio, el ejército mexicano capitula; pese a la oposición de Ignacio de la Llave, la plaza de Puebla es entregada a los franceses, En cuerda de prisioneros, camino al destierro, fueron acuartelados en Orizaba, donde el general De la Llave promueve su huida junto con los generales Pattoni y González Ortega. En la población de Tulancingo, se enteran que el presidente Juárez abandonó la ciudad de México y se dirige al norte del país. Después de un penoso peregrinar, llegan a Guanajuato el 12 de junio de 1863. Su urgencia es alcanzar al presidente de la República que se encontraba en San Luis Potosí, por lo tanto salen al día siguiente con una escolta que les proporciona don Manuel Doblado, gobernador de Guanajuato. A poco andar la escolta se subleva para robarles e Ignacio de la Llave es gravemente herido por la espalda. En improvisada camilla, es trasladado a la Hacienda de Barrio donde finalmente deja de existir en las primeras horas del 23 de junio de 1863. El cadáver de Ignacio de la Llave es llevado a la ciudad de San Luis Potosí, donde es sepultado con las honras fúnebres que merecía su cargo. En Veracruz, la noticia conmociona al pueblo y gobierno y, para honrar su memoria, **el gobernador del estado, C. Francisco Hernández y Hernández, promueve la expedición de un decreto(10 de julio de 1863) que lo declara Benemérito del Estado y que prescribe que \*El estado de Veracruz se llamará en lo sucesivo Veracruz-Llave.**

Salvada la República y con el país en paz, los restos del licenciado y general Ignacio de la Llave fueron exhumados y trasladados de San Luis Potosí al panteón de Orizaba, Veracruz, en 1869. En su tumba, una columna custodia los restos del Benemérito del Estado, \*por haber muerto defendiendo la autonomía nacional\*.

De esta manera, los estados de Coahuila de Zaragoza, Michoacán de Ocampo, Querétaro Arteaga y Veracruz-Llave, han querido honrar a estas personas, distinguiéndolas en sus propios estados.

Por ello, los estados de la Federación, al igual que los Estados Unidos Mexicanos corresponde a un esfuerzo de congruencia que conlleva la adopción constitucional del nombre de México, de manera que ese vocablo familiar, propio y exclusivo, denomine a la vez, en síntesis, al pueblo, a la sociedad, a la nación y al Estado mexicano, que no debe ser exclusiva del país, sino también ejercida por los estados.

Su mayor justificación como término de definición política de estado del pacto federal, proviene de su significado, de su origen, de su valor simbólico, que alude nominalmente a nuestra diversidad y pluralismo, en su sentido de unidad e identidad, para lograr lo que una estado soberano se debe a sí mismo, para reafirmarse propia e independiente.

Nuestra Carta Magna, faculta al Congreso de la Unión para admitir nuevos estados dentro del territorio nacional, por ello consideramos la viabilidad de la presente iniciativa, ya que si este Poder Legislativo, puede aceptar nuevas partes integrantes de la federación, puede no menos que, reconocer el derecho inalienable y real de los estados, para designarse como mejor les convenga.

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 reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 43.-** Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de **Zaragoza**, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de **Ocampo**, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro **Arteaga**, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz-**Llave**, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

### **Transitorios**

**Primero.-** El Congreso de la Unión turnará primeramente este decreto, a los estados de Coahuila, Michoacán, Querétaro y Veracruz.

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

### **Notas:**

1 Artículo 40 de la Constitución Política de los EE. UU. MM.

2 Artículo 43 de la Constitución Política de los EE. UU. MM.

3 **Artículo 1º.** El estado de **Coahuila de Zaragoza**, es independiente, libre y soberano en lo que toca en su administración y régimen interior y es parte integrante de la Federación Mexicana.

**Artículo 1º.-** En el estado de **Michoacán de Ocampo** todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los demás derechos establecidos en esta Constitución y en las leyes que de ambas emanen.

**Artículo 1.-** El estado de **Querétaro Arteaga** es parte integrante de la Federación Mexicana. Es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interno y sólo delega sus facultades en los Supremos Poderes Federales, para el bien procomunal de la Nación, en todos aquellos puntos que ha fijado o fije expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 1.** El estado de **Veracruz de Ignacio de la Llave** es parte integrante de la Federación Mexicana, libre y autónomo en su administración y gobierno interiores.

#### **4 Canto a Xochipili (Príncipe de las flores)**

*Nació el dios del Maíz, En la casa del descender, En el lugar donde se levantan las flores, (el Dios) la Flor Nació el dios del Maíz (Cintéotl), En el lugar del agua y de la niebla, Donde son hechos los hijos de los hombres, En el Michuacan de las piedras preciosas.*

5 La población fue llamada Villa Rica de la Vera Cruz -nos explica Bernal Díaz del Castillo- ..."porque llegamos Jueves Santo de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz, y rica por aquel caballero (...) que se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que supiese bien gobernar"...

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 15 días del mes de marzo del 2005.

**Diputados:** Manuel Velasco Coello (rúbrica), coordinador; Jorge A. Kahwagi Macari, vicecoordinador; Luis Antonio González Roldán, vicecoordinador; Alejandro Agundis Arias (rúbrica), Francisco Xavier Alvarado Villazón (rúbrica), Leonardo Álvarez Romo, Jacqueline Argüelles Guzmán, María Ávila Serna (rúbrica), Fernando Espino Arévalo, 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. Marzo 15 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1713, miércoles 16 de marzo de 2005

## QUE REFORMA EL ARTICULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR BAZÁN FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con los artículos 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, a la voz diputado Omar Bazán Flores, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, vengo a presentar a ésta H. soberanía, la siguiente iniciativa que reforma el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

La Educación Tecnológica en el proyecto nacional de educación desde su nacimiento como país libre y soberano, los hombres y mujeres que contribuyeron a la conformación de la nueva nación, concibieron a la educación como instrumento de liberación del ser humano y como medio para fortalecer la unidad nacional. En la educación confluyeron entonces, y confluyen ahora, los más elevados ideales, principios y anhelos de todos los mexicanos. En ella se vislumbró la fórmula eficaz para que los mexicanos accedieran a una efectiva igualdad.

En el pensamiento de los visionarios que construían el nuevo país resultaba claro que la unidad nacional se fortalecería por el acceso de los mexicanos a la educación. La educación sería, también, medio propicio para la divulgación de los criterios democráticos y republicanos, coadyuvaría al aprovechamiento de

nuestros recursos, al mantenimiento de la soberanía nacional, y al aseguramiento de nuestra independencia económica.

La Constitución de 1857 concibió a la educación como el medio más eficaz de vencer obstáculos para el progreso nacional en todos los órdenes. En tanto que la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito federal, expedida por Benito Juárez impuso la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria.

Fueron abiertas escuelas técnicas y agrícolas a lo largo del territorio nacional, y se dio gran impulso a la educación en el campo mexicano.

Se recuperó el espíritu del artículo tercero constitucional que busca que la educación que imparta el Estado mexicano desarrolle armónicamente todas las facultades del ser humano y fomente en él el respeto a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia; que sea una educación basada en los resultados del progreso científico, laica, que le permita al individuo luchar contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; que sea democrática y nacional; que fomente el respeto a la persona y a la familia; que fomente el aprecio a la fraternidad y la igualdad humanas y rechace todas las formas de discriminación.

El artículo tercero constitucional resume las expectativas históricas del pueblo mexicano y ubica a la educación en su importantísima función social, señala la necesidad del apoyo de la nación a la investigación científica y tecnológica, así como a las funciones de educar, investigar y difundir la cultura.

El presidente Lázaro Cárdenas del Río impulsó la educación generalizada con base en conceptos rigurosamente científicos, y promovió la solidaridad entre los mexicanos. Fue por decreto del presidente Cárdenas que, en 1937, se crea el Instituto Politécnico Nacional cuya misión originaria era la de formar los técnicos y obreros calificados que demandaba el desarrollo industrial del país.

En 1948 se crea el Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos, ya con la finalidad de proveer a la nación de los egresados de la más alta calidad y competitividad en el ámbito científico y tecnológico, para contribuir al desarrollo del país para alcanzar el bienestar social que demandan los mexicanos. En la actualidad, el sistema cuenta con 74 Institutos Tecnológicos distribuidos en el territorio nacional, 1 Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica (CIIDET), 4 Centros Regionales de Optimización y Desarrollo de Equipo (CRODE), y 1 Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico (CENIDET).

**Se reforma el artículo 3 para quedar como sigue:**

Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación.

El Estado federación, estados, Distrito Federal y municipios impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y promoverá la **educación tecnológica**. La educación preescolar, primaria, secundaria conforman la educación básica obligatoria.

V... Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, y promover la **educación tecnológica** señaladas en el primer párrafo, el Estado atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación inicial y la educación superior necesarios para el desarrollo de la nación, impartirá la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

### **Transitorio**

Único. Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Siendo en el Palacio de San Lázaro, a los 16 días del mes de marzo de 2005

Dip. Omar Bazán Flores (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1713, miércoles 16 de marzo de 2005

## QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, 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, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El Congreso de la Unión, dotado por nuestro marco constitucional de importantes y trascendentes funciones, ha sido actor importante de los cambios institucionales que vive nuestro país. Sólo a manera de ejemplo, la reforma de 1996 trajo a nuestro país transformaciones que permitieron una mayor pluralidad en la integración de los espacios públicos.

Aun en el marco de esas importantes reformas, nuestro sistema constitucional se encuentra rezagado. Hace falta revisar y en su caso diseñar algunos preceptos constitucionales que hagan de este Poder Legislativo una institución que responda con eficacia a su mandato representativo. Para ello es condición que dotemos a nuestro órgano parlamentario, de instrumentos idóneos y suficientes para que su

triple función de legislar, representar a la población y la vigilancia del ejercicio gubernamental sea real.

Uno de los aspectos más controvertidos y sensibles que el Poder Legislativo debe atender es el relativo a la incompatibilidad de actividades privadas de los legisladores con la representación parlamentaria.

No existe en México un marco legal que evite el conflicto de intereses. Países como España, Francia, Chile y Perú, entre otros, cuentan con disposiciones que frenan esas prácticas.

La única previsión que existe, desde luego insuficiente a la luz de los hechos que se pretenden regular, es lo que consigna el artículo 82 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra señala:

"Cada uno o más individuos de una Comisión que tuvieren interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, se abstendrán de votar y firmar el dictamen y lo avisarán por escrito al Presidente de la Cámara, a fin de que sean substituidos para el solo efecto del despacho de aquel asunto."

No se trata aquí de prohibir esas actividades profesionales o mercantiles, sino de evitar que se contaminen nuestros procesos parlamentarios. El poder de decisión o influencia inherente a la tarea parlamentaria debe estar exento de intereses particulares de los legisladores.

Ya se ha comentado sobre despachos jurídicos que litigan contra el Estado; de legisladores oficiosos que, amparados en esa influencia, cabildean el nombramiento de Ministros y Magistrados -mismos ante quienes después ventilan sus asuntos.

También el Poder Legislativo debe atender qué hacer ante conductas públicas del legislador, que, al ser escandalosas y reprochables sin duda comprometen la imagen del Congreso como Institución. En suma, se trata de establecer medidas institucionales disciplinarias que se aplican en otros parlamentos y en países con sistema presidencial y que han sido eficaces.

En España, por ejemplo, es obligación de los diputados registrar no sólo sus bienes, sino sus intereses e incompatibilidades, al señalar en el Reglamento del Congreso:

"... los diputados no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de la actividad mercantil, industrial y profesional. Los Diputados estarán obligados a formular declaración de sus bienes patrimoniales en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General."

Ese mismo ordenamiento dice que los diputados:

"...deberán observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades en la Constitución y en la Ley Electoral."

Por último, establece que si se descubre la incompatibilidad el diputado "... dispondrá de ocho días para optar entre el escaño y el cargo incompatible..."

Otra previsión importante se encuentra en Chile, en donde no pueden ser legisladores "las personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado".

En Colombia, los congresistas no pueden

"... gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas por sí o por interpuesta persona, contrato alguno..."

Para ello, los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara "... las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración..."

México está en condiciones de establecer en su Constitución la prohibición de ejercer el cargo de legislador y al mismo tiempo actividades que comprometan la función del mismo. Será la Ley Orgánica del Congreso la que detalle cuáles serán esas actividades que originan conflicto de intereses y será el reglamento de cada cámara el que establezca supuestos jurídicos y sanciones por faltas menores.

Por otra parte, como una medida disciplinaria que resuelva el ausentismo en los trabajos legislativos se propone reformular el artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que perderá el carácter de Senador o Diputado quien falte en cinco ocasiones consecutivas. El precepto actual dice que ante el supuesto de diez faltas ininterrumpidas se llamará al

suplente quien solamente ejercerá el cargo hasta el siguiente periodo de sesiones. La propuesta es tajante y definitiva pues establece que perderán el carácter de Diputado o Senador, quienes falten a cinco sesiones, ya sea de Pleno o de comisiones. Para ello se deroga el segundo párrafo del artículo 63.

En el mismo artículo 64 en el segundo párrafo y como una hipótesis jurídica diferente, señala que "habrá sanciones económicas a quienes incurran en faltas reiteradas, en las que se incluyen las ausencias ante los trabajos en comisiones, y comités" que son los auténticos órganos del Congreso que realizan tareas substanciales para el Poder Legislativo.

Por otra parte, es urgente revisar la capacidad que tiene el Ejecutivo federal de observar las leyes o decretos del Legislativo, denominada en el léxico jurídico 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.

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.

Dada o negada la sanción por el Rey, devolverá a las Cortes uno de los dos originales con la fórmula respectiva, para darse cuenta en ellas. Este original se conservará en el archivo de las Cortes, y el duplicado quedará en poder del rey.

Si el rey negare la sanción, no se volverá a tratar del mismo asunto en las Cortes de aquel año; pero podrá hacerse en las del siguiente.

Si en las Cortes del siguiente año fuere de nuevo propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto, presentado que sea al Rey podrá dar la sanción, o negarla por segunda vez en los términos de los artículos 143 y 144; y en el último caso no se tratará del mismo asunto en aquel año.

Si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto en las Cortes del siguiente año, por el mismo hecho se entiende que el Rey da la sanción, y presentándosele, la dará en efecto por medio de la fórmula expresada en el artículo 143."

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 que establecen:

"Todo proyecto de ley o de 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:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que corriendo éste término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que el Congreso esté reunido;

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."

De acuerdo con el 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:

"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."

Para Emilio Rabasa, el veto

"... es la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya esta en la vida de la sociedad."

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:

"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."<sup>1</sup>

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.

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:

"... 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. 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 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.

En este mismo artículo se propone además una medida que erradicará el "rezago legislativo", al señalar que las iniciativas que no se resuelvan por una legislatura se entenderán rechazadas. Lo anterior, en virtud de que en muchas ocasiones pasó la coyuntura u oportunidad de la propuesta y en caso extremo ya no existe siquiera el grupo parlamentario promovente.

Por lo que hace al artículo 77, se propone reformar la fracción I de ese precepto constitucional, a fin de reestablecer la facultad de cada Cámara para emitir su propio Reglamento, en virtud de que cada una de ellas tiene necesidades distintas en función de su composición, pues no es lo mismo reglamentar un cuerpo de 500 integrantes que uno de 128. Se trata en consecuencia de dotar de la capacidad de autorregulación a las Cámaras dado que ambas cuentan con facultades exclusivas y diferenciadas. Cabe recordar que esta facultad autosuficiente de las Cámaras ya había sido establecida por la propia LOC desde la reforma de 1994, pero nunca fue utilizada.

Otro tema, digamos de los más importantes, tiene que ver con la función fiscalizadora del Congreso: se debe proveer a éste de insumos fundamentales para sus decisiones, por ello en otro apartado de la propuesta se obliga a los funcionarios del Ejecutivo a brindar información cierta y oportuna, bajo pena de sanción en caso de incumplimiento, lo que facilitará una resolución pronta adecuada e informada por parte del Legislativo.

En consecuencia, se propone adicionar algunas fracciones al artículo 77 que es el artículo que está dentro del capítulo del Poder Legislativo, y trasladar o mejorar los textos que actualmente se encuentran en el artículo 93 y que se refieren a la capacidad que tiene el Legislativo de crear comisiones de investigación de los órganos descentralizados y desconcentrados de la Administración Pública federal.

El objetivo es que esa investigación se puede hacer a cualquier entidad de los poderes públicos y de los entes autónomos de carácter constitucional. Como resultado de lo anterior deberá derogarse el actual artículo 93.

Por otra parte, para hacer efectiva la facultad de vigilancia y rendición de cuentas, se propone incorporar la obligación de que los servidores públicos comparezcan y den información pronta y verídica al Congreso, a sus Comisiones y Comités. Se establece también la previsión de que en caso de que se brinde información falsa, se presente la denuncia ante la autoridad competente por la causal de falsedad en declaraciones ante autoridades diferentes de la judicial.

Otra medida que fortalecerá esa función fiscalizadora es la de "citar a comparecer, bajo protesta de decir verdad, a cualquier persona", facultad con la que cuentan diversos parlamentos. Cabe hacer mención que la información que pueda rendir esa persona no podrá ser utilizada con fines judiciales.

Por otro lado, mi propuesta busca también cubrir los vacíos legales sobre las ausencias del Presidente de la República y se refuerza el papel que desempeña el Poder Legislativo en este proceso. Al efecto, se propone hacer expreso en la Constitución que ante la falta temporal o ausencia definitiva del titular del Ejecutivo federal, ya sea por enfermedad o cualquier otra circunstancia y en el tiempo que se da la designación del presidente provisional, sustituto o interino se nombre un encargado de despacho.

El texto actual no precisa quién se hace cargo de ese poder unipersonal ni siquiera en el supuesto de un estado de inconciencia temporal como ocurrió recientemente al ser operado Vicente Fox, justo cuando el Presidente tenía que fijar una posición importante en materia de política exterior. Tampoco el texto constitucional indica que hacer cuando no se logren las mayorías a que se refiere la Constitución.

En el siglo XIX, en los distintos textos constitucionales que precedieron a la Constitución de 1857 y posterior a ésta, quienes se hacían cargo del Poder eran: el Vicepresidente, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente del Senado y el Secretario de Relaciones Exteriores entre otros. La figura de Vicepresidente fue suprimida en nuestro país porque a diferencia de otros sistemas en los que sí ha funcionado, en nuestro México ostentaba el cargo de Vicepresidente quien quedaba en segundo lugar de la votación, lo que implicaba un riesgo constante para la institución presidencial. En el siglo XX el precepto vigente y las reformas que se hicieron en 1923 y 1933 no hicieron provisiones al respecto. En suma, esos vacíos pueden traer como consecuencia ingobernabilidad, cito al respecto las reflexiones del novel investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Miguel Carbonell, quien señala:

"En los términos actuales de los artículos 84 y 85 constitucionales, en caso de falta absoluta del Presidente de la República el Congreso de la Unión deberá nombrar un Presidente interino si dicha falta acontece durante los dos primeros años del mandato o uno sustituto si pasa durante los cuatro últimos. El interino se nombra para que ocupe el cargo hasta en tanto se celebran nuevos comicios, los cuales se deberán llevar a cabo no antes de 14 meses ni después de 18, contados a partir de que se expida la correspondiente convocatoria. El sustituto es nombrado para que termine el periodo presidencial de seis años para el que fue elegido su antecesor.

Ahora bien, los problemas pueden presentarse para el caso de que no se reúnan las mayorías que exige la Constitución para tomar esas decisiones. En concreto, el texto del artículo 84 constitucional exige que para el nombramiento del Presidente interino concurren a la sesión de las Cámaras cuando menos dos terceras partes del total de sus miembros y que para dicha elección se alcance una mayoría absoluta de votos. Bajo un escenario sin mayorías claras, esta previsión puede dar lugar a un embrollo de enormes dimensiones.

Lo mismo sucede para los casos del nombramiento de Presidente provisional a cargo de la Comisión Permanente (artículo 84 párrafo segundo constitucional) o de Presidente sustituto por el Congreso, en los

que aún cuando la Constitución no exige las mismas mayorías que para el caso del Presidente interino pudiera darse el supuesto de que no se alcanzara siquiera la mayoría simple en las votaciones del Congreso. Además, para el caso de tener que nombrar Presidente sustituto debe tenerse presente que a la mitad del periodo presidencial hay elecciones para renovar la Cámara de Diputados, con lo cual se puede dar incluso una mayor fragmentación del sistema de mayorías y sobre todo de la mayoría del partido del Presidente de la Cámara.

Por las trágicas experiencias de tiempos recientes sabemos que nadie está exento, ni siquiera el Presidente de la República, de sufrir algún percance que le impida continuar en el puesto, pero es justamente en tiempos de incertidumbre cuando las posiciones políticas suelen polarizarse y cuando más se mira por los propios intereses. Por ello quizá sería adecuado prever en el texto constitucional un mecanismo de sustitución directa en caso de falta del Presidente, de tal forma que el Poder Ejecutivo no se quedara sin titular en el supuesto de que las Cámaras no se pusieran de acuerdo en el nombramiento o no se alcanzara la mayoría requerida. Habría que pensar en el supuesto que dentro de la estructura del Estado reuniría las características para sustituir, aunque fuera momentáneamente, al Presidente; quizá podría ser el Presidente de la Cámaras, pues de esa forma contaría por lo menos con una legitimidad aunque fuera indirecta al no haber sido nombrado solamente por la voluntad del Presidente, sino también por el voto aprobatorio de los legisladores.

De cualquier manera, debe subrayarse la necesidad de que la Constitución contenga mecanismos que, como en el caso de lo sugerido para la aprobación del presupuesto anual de la Federación, impidan que los poderes públicos queden paralizados; sobre todo, vale la pena repetirlo, ante un escenario político que parece afianzar día tras día la alternancia y

el pluralismo y en el que las posibilidades de obtener mayorías absolutas son cada vez más remotas."

Por lo anterior, se propone incorporar al texto constitucional que será el presidente de la Cámara de Diputados, quien tomará el Ejecutivo federal con el carácter de encargado de despacho en forma inmediata y breve, y lo será sólo hasta el momento que el Congreso resuelva sobre quien será el Presidente, ya sea provisional, interino o sustituto.

Otra situación que se pretende regular es que no puedan los legisladores en activo y los que concluyan su encargo, formar parte de la Administración en el Ejecutivo federal. La experiencia nos dice que el aparato gubernamental del Poder Ejecutivo y los incontables espacios cuyo nombramiento discrecional lo hace el Ejecutivo, hace vulnerable los intereses de los legisladores. Sirva el ejemplo de un legislador del PRI que se pronunció a favor de las propuestas del Ejecutivo en materia hacendaria, tuvo como recompensa la Dirección de la Lotería Nacional no obstante a pertenecer a un partido distinto al del Ejecutivo federal. Para ello se propone la adición de un segundo párrafo al artículo 91 de la Constitución federal.

Por lo anterior 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 reforma el primer párrafo y se adiciona un párrafo al artículo 62; se deroga el segundo párrafo del artículo 63; se reforma el artículo 64; se reforman el primer párrafo y los incisos b) e i) del artículo 72; se reforman las fracciones I y III y se adicionan las fracciones V, VI, VII y VIII del artículo 77; se adiciona un quinto párrafo al artículo 85; se adiciona un segundo párrafo al artículo 91; y se derogan los párrafos segundo y tercero del artículo 93, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 62.** Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la

Federación, de los estados o municipios, por los cuales se disfrute sueldo, ni dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que sean material y legalmente incompatibles con el pleno desempeño de sus funciones, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a las disposiciones de este artículo será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

La Ley Orgánica del Congreso establecerá las obligaciones, incompatibilidades y prohibiciones con el fin de evitar el conflicto de intereses y garantizar la legalidad, honradez, eficiencia, eficacia y transparencia en el desempeño de sus funciones.

Artículo 63. Las Cámaras...

Se deroga

...

...

Artículo 64. Los diputados o senadores que falten más de cinco días consecutivos a sesiones, sean de Congreso General, Cámara, órganos directivos, comisiones o comités a los que pertenezcan, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente del órgano que se trate perderán el carácter de Diputado o Senador, procediéndose como lo establezca la Ley Orgánica.

La Ley Orgánica fijará la dieta de los legisladores federales en número de salarios mínimos. Los diputados y senadores que no concurren a alguna sesión de las indicadas en el párrafo anterior, sin los excluyentes de responsabilidad ahí establecidos, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que falten.

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 de cada Cámara** sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

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; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. **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 h) ...

i) Las iniciativas...

**Las iniciativas de ley o decreto que no sean resueltas al concluir la legislatura se entenderán desechadas.**

j) ...

**Artículo 77.** Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

**I. Expedir, su Reglamento Interior, así como dictar resoluciones no legislativas o administrativas internas;**

**II. (.....);**

**III. Nombrar a los empleados de su administración cuyo nombramiento no esté considerado de otra forma en la ley;**

**IV. (.....);**

V. Citar a comparecer, bajo protesta de decir verdad, a cualquier persona, con excepción del Presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las comisiones ordinarias de las Cámaras y las subcomisiones de éstas tienen también esta facultad y podrán además solicitar, por escrito a la Administración Pública, centralizada y paraestatal, al Procurador General de la República, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Auditoría Superior de la Federación y a los Órganos Constitucionales Autónomos, los datos e informes que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. Si el servidor público u órgano correspondiente no facilitare los informes en el plazo que determine la ley, los proporcione falsos o incompletos o invoque su carácter confidencial, los legisladores podrán ocurrir al órgano encargado del derecho a la información, el cual resolverá. Los servidores públicos que sin causa justificada nieguen los informes requeridos o los proporcionen falsos o incompletos serán separados de su cargo, con independencia de posibles responsabilidades penales.

VI. Integrar comisiones para investigar la gestión administrativa, financiera o técnica de cualquier ente público federal. Dichos entes públicos están obligados a facilitar con la mayor oportunidad toda la información que les sea requerida, y sus integrantes podrán ser citados bajo protesta de decir verdad. Los resultados de sus investigaciones se harán públicos y serán discutidos por la Cámara en sesión plenaria dos semanas después de su publicación; la información del Poder Ejecutivo que en los términos de la ley respectiva y por resolución en tal sentido del órgano encargado del derecho a la información, quede declarada como confidencial, quedará reservada para el conocimiento de los integrantes de dichas comisiones. La violación de esta reserva será delito grave y acarreará la pérdida del cargo de senador o diputado, así como la inhabilitación para desempeñar cargos públicos durante diez años; sin embargo, si de los datos que arroje la investigación se desprende la posibilidad de la comisión de algún delito o

**violación grave a esta Constitución, la comisión respectiva estará obligada a dar parte a la autoridad correspondiente;**

**VII. Integrar comisiones para investigar asuntos de interés nacional distintos de los consignados en la fracción anterior;**

**VIII. Emitir recomendaciones sin fuerza vinculatoria a las entidades de la Administración Pública Federal centralizada y desconcentrada.**

Artículo 85

Si al...

(...)

(...)

(...)

**En cualquiera de los supuestos previstos en este artículo y en el anterior, y en tanto toma la decisión el Congreso de la Unión, será encargado del despacho del Poder Ejecutivo Federal con todas las facultades legales el presidente de la Cámara de Diputados.**

Artículo 91. Para...

**No podrá recaer el nombramiento de servidores públicos de la administración pública federal, desconcentrada y descentralizada en legisladores federales de la Legislatura que coincida con el ejercicio constitucional del Ejecutivo Federal, ni de la legislatura inmediata anterior.**

Artículo 93. Los secretarios...

**Se deroga**

**Se deroga**

**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.

**Nota:**

1 Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Segunda Sala, tomo CXV, página 973.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de marzo de 2005.

Dip. Iván García Solís (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1713, miércoles 16 de marzo de 2005

## QUE REFORMA LA FRACCION III DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ PORFIRIO ALARCÓN HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

José Porfirio Alarcón Hernández, diputado federal de esta LIX Legislatura, integrante del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, acudo a esta honorable soberanía a presentar una iniciativa de proyecto de decreto para reformar la fracción III del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Del Senado de la República se envió a esta H. Cámara de Diputados, el pasado 24 de febrero, una minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se encuentra ahora en la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen. Esta minuta establece textualmente lo siguiente, Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. ...

III. **Autorizarlo (al Ejecutivo federal) también para que pueda permitir el paso o la estancia de unidades militares pertenecientes a otros países por el territorio**

nacional, excepto en los casos contemplados en tratados y normas del derecho internacional ratificados por el Estado mexicano.

Tratándose de la salida de unidades pertenecientes al Ejército, Armada y Fuerza Aérea mexicanos de los límites del territorio nacional para realizar acciones bélicas, requerirá la autorización por parte del Senado. En los demás casos el Ejecutivo federal informará al Senado de las actividades realizadas.

En virtud de la trascendencia de la fracción III de este artículo 76 constitucional, dado que se trata de la independencia y la soberanía de nuestro país, consideré fundamental elaborar y presentar esta iniciativa.

Sorprende que el Senado haya aprobado esta minuta en esos términos. Creo que no se debe dar permiso a ningún país grande o pequeño, potencia o no, para que sus ejércitos pasen por nuestro territorio, ya que no existe justificación de ningún tipo. No creemos que tengamos que dar permiso al ejército norteamericano a pasar por nuestro territorio, para que ataque a Guatemala o a Belice o a cualquier otro país centroamericano o que tuviéramos que dar permiso a Belice o Guatemala a pasar por nuestro territorio para invadir a los Estados Unidos de América.

Los avances de la industria militar hacen posible en la actualidad, que los aviones de guerra sean reabastecidos en pleno vuelo o en portaaviones, usados desde 1918 por Inglaterra y por otros países en la segunda guerra mundial, donde son reabastecidos y reparados, de igual manera sucede con los navíos de guerra que también son reabastecidos por otras naves y cuando son averiados, son remolcados hacia su país de origen, o en bases militares que tienen en algunos países, como todos nosotros sabemos.

En la Constitución vigente, en la fracción que analizamos, el Senado autoriza al Presidente, la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas mexicanas; es decir si no es más de un mes, el Presidente puede autorizar

sin la aprobación del Senado, la estación de escuadras de otra potencia en nuestro país. ¡Esto es peligroso! porque hoy la invasión a un país se realiza en menos de un mes, en días o en horas inclusive. Lo peor es que en la minuta que impugnamos no se le pone límite en cuanto al tiempo, es decir pueden estar seis meses, un año o más. Así como tampoco se le imponen límites en cuanto al número de escuadras que pueden estacionarse en aguas de nuestro país.

Otro de los errores que se establece en el primer párrafo de la fracción III de la minuta es que el Senado autoriza al Ejecutivo para que pueda permitir el paso o la estancia de unidades militares pertenecientes a otros países por el territorio nacional; pero no se ponen límites en cuanto al número de unidades militares, lo que representa un grave riesgo a la soberanía de nuestro país. Como no se establece el número de soldados a los cuales se les permite el paso o el tiempo de su estancia cabe preguntar: ¿qué sucedería si el Senado autoriza al Presidente el paso de quinientos mil soldados por nuestro territorio?; ya me imagino a millones de mexicanos a la orilla de las carreteras viendo impávidos transitar a medio millón de soldados en sus tanques y demás vehículos, transitar desde Chihuahua hasta Chetumal pasando y estacionándose en el Zócalo del D. F. o en las ciudades de Puebla o Oaxaca. Me imagino también a cientos de naves de la armada de otro país en la mayoría de nuestros puertos. Y esta hipótesis que es una posibilidad real, tiene su fundamento en que en esta fracción III del artículo 76 tanto de la Constitución como de la minuta, no se dispone que el número de soldados autorizados para pasar por el territorio nacional, no ponga en peligro la soberanía e independencia de México.

Estoy seguro que la gran mayoría de los mexicanos no estamos de acuerdo en que pasen tropas extranjeras por el territorio nacional.

Los anteriores argumentos son de tipo técnico, en razón de los avances de la tecnología militar, pero hay otros tan importantes como estos; uno se refiere a que si permitimos el paso de tropas de un país para atacar a otro, dejaríamos de ser neutrales y obviamente sería tomar partido en favor de uno y eso seguramente,

nos traería implicaciones de tipo militar, la ocupación y tal vez la pérdida de otra gran parte de nuestro territorio.

Por otro lado, al permitir el paso o la estancia de unidades militares pertenecientes a otros países por el territorio nacional, estamos facilitando a un país agresor el que lleve a cabo sus propósitos, que suponemos son de guerra, y esto solo lo suponemos porque ni en la Constitución vigente, ni en la minuta enviada por el Senado, se establece el propósito del paso de esos contingentes militares. Es grave que en la Constitución de un país no se disponga en que casos se pueda permitir el paso de tropas de otro país por su territorio.

La principal obligación de los legisladores es actualizar su legislación, especialmente la Constitución de la República.

Las circunstancias tecnológicas, sociales y políticas de 1824, fecha en la que se estableció por primera vez en la Constitución, la facultad del Congreso para permitir o no, la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, como una limitación a las facultades del Poder Ejecutivo, confiriéndole al Senado esta responsabilidad, son diferentes a las del 2005. Lo mismo podríamos decir sobre la tercera de las siete leyes constitucionales de 1836 que en la fracción XII del artículo 44 señalaba que correspondía exclusivamente al Congreso conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y la salida del país de tropas nacionales. Las Bases Orgánicas de la República de 1843, reiteraban esta facultad a favor del Congreso General.

En la Constitución de 1856-1857 se estableció la fracción XVII del artículo 72, que daba al Congreso esta facultad, la que posteriormente sería exclusiva del Senado al restablecerse éste en 1874, conservándose este mismo texto en la Constitución vigente de 1917.

Por otra parte, la fracción III del artículo 76 de la ley fundamental y la minuta del Senado, contradicen lo dispuesto en la fracción X del artículo 89 que señala las facultades y obligaciones del Presidente y que textualmente dispone:

**X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo *observará los siguientes principios normativos:* la autodeterminación de los pueblos; *la no intervención, la solución pacífica de controversias*, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en la relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.**

¿Cómo es posible que en este artículo 89 se hable de la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, como obligación del Estado Mexicano y por otro lado en el artículo 76 se faculte al Ejecutivo con autorización del Senado el envío de tropas del ejército, la armada y la fuerza aérea, fuera del territorio para realizar acciones bélicas? No creemos que nuestros Senadores confundan acciones bélicas con acciones de tipo humanitario efectuadas por los militares en desastres naturales como es el caso del envío de los buques el *Zapoteco* y el *Usumacinta* a Indonesia. Las acciones humanitarias, de auxilio a la población efectuadas por militares, no dejan de serlo porque las realicen los soldados, estas no son acciones bélicas. De igual manera ningún mexicano se opondría a recibir ayuda ante un desastre natural, siempre y cuando esa ayuda humanitaria se realice bajo el control del gobierno de nuestro país.

En favor de estos argumentos hay que preguntarse: ¿Qué podría hacer un país que autorizó a otro, el paso de sus tropas por su territorio y este país después se negara a sacarlas, sobre todo porque las leyes del autorizante no ponen límites en cuanto a número de soldados o buques o aviones? ¿Acudiría a pedir ayuda a la ONU O a la OEA? Seguramente estas organizaciones le dirían ¡tu le autorizaste y no nosotros, sácalos tú!

Alguien pudiera argumentar que tratándose de Estados Unidos, nos puede invadir por su inmenso poderío militar, sin pedirnos permiso para ello y seguramente en días y hasta en horas conseguiría la ocupación de nuestro país, pero no es lo mismo que nos invada a que lo autoricemos a hacerlo.

Por otro lado, los mexicanos debemos sentirnos orgullosos porque nuestro país tiene bien ganado un sitio importante en la comunidad internacional por su política exterior, desde 1932 por la llamada Doctrina Estrada que como sabemos consiste en que México no debe juzgar ni para bien ni para mal, a los gobiernos ni los cambios en el gobierno de otras naciones porque implicaría intromisión en su soberanía. La Doctrina Estrada y los postulados establecidos en 1939, en la fracción X del artículo 89, son presupuestos que los Presidentes de la República han cumplido como norma de conducta y que le han creado al país, prestigio en el ámbito internacional.

Adolfo López Mateos dijo en el mensaje de su toma de posesión "En el ámbito internacional, México ha sustentado y seguirá sustentando una posición congruente ante los problemas humanos y sostiene y sostendrá, la Doctrina de México, sobre las relaciones entre los pueblos: lucha por la concordia, la cooperación y la paz en la justicia, por la no intervención y por el respeto recíproco de las naciones. De ahí nuestra decisión de participar, cada vez más intensamente en el trabajo de las instituciones creadas para instaurar, mantener y promover un régimen de derecho y de progreso colectivo: las Naciones Unidas y por lo que atañe a nuestro hemisferio, la Organización de los Estados Americanos."

En el mismo sentido se han pronunciado y han actuado, los Presidentes de la República al menos desde 1932.

Por lo anteriormente expuesto y fundado proponemos la reforma a la fracción III del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para ese efecto planteamos:

**Artículo Único.-** Se reforma la fracción III del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. ...

III. No podrá autorizar al Presidente de la República para que ordene la salida de tropas de los límites del país con fines bélicos, salvo el caso de guerra defensiva con otra nación, previa ley del Congreso de la Unión, exceptuando los casos contemplados en tratados y normas del derecho internacional ratificados por el Estado Mexicano.

Tampoco autorizará al Presidente de la República para que permita el paso o la estancia de unidades militares pertenecientes a otros países por el territorio nacional. Podrá autorizar la llegada y estancia en los casos en que por fenómenos naturales que causen muertos o heridos en forma masiva a los habitantes de la República y que sea imposible que el gobierno y el pueblo puedan resolver por sí mismos la situación. El Senado autorizará expresamente al Presidente, de que países se recibirá ayuda y de cuales no. Las tropas que se acepten deberán venir sin armas, quedando a cargo del gobierno mexicano su protección en nuestro territorio.

El Presidente de la República, solicitará al Senado la autorización para la salida de unidades pertenecientes al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, de los límites del territorio nacional, para efectuar acciones humanitarias en caso de desastres naturales, e informará a éste, una vez que hayan regresado, sobre las actividades realizadas.

Para que los buques escuela o militares mexicanos en lo individual, salgan del territorio nacional en viaje de estudio, capacitación o entrenamiento, el

**Presidente de la República no necesitará autorización del Senado pero deberá informar a éste del resultado.**

**Artículo 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 16 de marzo de 2005,

Dip. José Porfirio Alarcón Hernández (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1713, miércoles 16 de marzo de 2005

## QUE REFORMA EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RENÉ MEZA CABRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito René Meza Cabrera, diputado federal en ejercicio, miembro de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, que integra la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta **iniciativa de decreto para reformar el segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de conformidad con lo siguiente

### **Exposición de Motivos**

La paz pública de que disfruta la República, es consecuencia del cumplimiento de las disposiciones legales, que configuran el Estado de Derecho, indispensable para el progreso económico, cultural, político y social.

Sin embargo, existen indicios en las relaciones políticas e intergubernamentales, de posibles divergencias entre los diversos sectores que integran nuestra sociedad.

Nosotros, los diputados federales como representantes de esos sectores, tenemos la responsabilidad de prever y legislar, a fin de que esas eventualidades, no lleguen a hacerse realidades.

Estamos a poco más de un año de distancia de las elecciones federales, en que elegiremos al titular del Poder Ejecutivo Federal, para el sexenio 2006-2012; la integración de un nuevo Congreso de la Unión, y la elección de varios gobernadores, diputaciones locales y presidencias municipales en algunos estados del país; es decir, unas elecciones en donde el futuro de la nación estará en incertidumbre, dependiendo de la imparcialidad y legalidad de los resultados del proceso electoral.

Para que las elecciones federales de julio del 2006, sean pacíficas, equitativas, legítimas y legales; los legisladores debemos revisar las disposiciones y reglamentaciones que normarán el proceso electoral, cuidando que ningún partido político, grupo o individuo, dispongan de algún elemento que le dé una ventaja injusta, sobre los demás contendientes.

Nadie por encima de la ley, ha expresado en varias ocasiones el señor presidente Vicente Fox Quesada. En ese nadie debe estar incluido el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en el actual contexto de nuestra convivencia político-social, ninguna persona o sector del país, puede tener preponderancia sobre sus similares; sino que todos, desde la posición más importante hasta la más insignificante, hemos de ser iguales en los derechos y las obligaciones establecidas en nuestra Constitución Federal.

Las épocas de las imposiciones presidenciales y su autoritarismo, han quedado en nuestro pasado histórico, como una lección, para que no permitamos que regrese a dirigir los destinos de la nación.

La observancia de las disposiciones legales que normarán el desarrollo del proceso electoral del 2006, tienen que ser acatadas sin ninguna excepción desde que se inicie la contienda con las campañas de los candidatos, hasta su conclusión con el fallo que otorguen las autoridades electorales.

La igualdad en la obligación de respetar y cumplir con las leyes electorales, debe incluir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el párrafo segundo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene que ser reformado para establecer que si el Presidente de la República, llegara a violar la normatividad de un proceso electoral, puede ser acusado ante los tribunales competentes, como cualquier ciudadano mexicano.

Actualmente el párrafo segundo del artículo 108 Constitucional, dispone que:

"El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".  
Esta iniciativa propone que agreguemos la frase: "y delitos electorales".

Por el expuesto y para cumplir con el artículo 56 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de la honorable Asamblea, el siguiente

**Proyecto de decreto, que reforma el segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 108. ...**

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, delitos graves del orden común **y delitos electorales.**

## **Transitorios**

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

Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a 15 de marzo de 2005.

Dip. René Meza Cabrera (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1714, jueves 17 de marzo de 2005

### QUE REFORMA EL ARTICULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CUAUHTÉMOC OCHOA FERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL MIÉRCOLES 16 DE MARZO 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, 72 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales , para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de ley, con base en la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha recibido ocho modificaciones<sup>1</sup> desde su publicación el 5 de febrero de 1917. El Partido Verde Ecologista de México ha contribuido de manera sustantiva con algunas de las últimas modificaciones y principalmente lo ha hecho con dos

iniciativas que pretenden, de forma seria, hacer realidad el compromiso del Estado mexicano con el medio ambiente.

Estas dos iniciativas, la cual una fue presentada por el ex diputado Jorge Emilio González Martínez el 16 de Octubre de 1997 y la otra iniciativa corrió a cargo de la ex Diputada del Partido Verde Ecologista de México Gloria Lavara Mejía el 6 de abril de 1998, han pretendido no solamente otorgar el derecho que todos los ciudadanos tenemos para vivir en un medio ambiente sano, si no lo mas fundamental, obligar al Estado a respetar este derecho.

La sexta reforma al artículo cuarto de la constitución, que estableció la adición de un párrafo quinto al artículo Cuarto Constitucional, fue el resultado de una iniciativa de diferentes diputados de los distintos grupos parlamentarios y que fue dictaminada conjuntamente con las iniciativas antes descritas, en ella se estableció el derecho fundamental de las personas a tener un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, sin embargo consideremos que en esta modificación no quedo manifestado, expresamente, el compromiso del Estado en la protección y conservación del medio ambiente.

El artículo cuarto establece seis principios fundamentales para los individuos: el primero sería la igualdad entre el varón y la mujer; el segundo la libertad para escoger el número de hijos que la pareja considere necesarios; el tercero es el derecho a la protección de la salud; el cuarto es el derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo; el quinto es sobre la vivienda digna y decorosa y; el sexto es sobre los derechos de las niñas y los niños.

Si observamos detenidamente el artículo cuarto constitucional encontramos que evidentemente están bien establecidos los derechos y bien definidos las obligaciones del Estado, es decir, se establece por ejemplo que:

*El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta lo protegerá la organización y el desarrollo de la familia.*

Así sucede con 5 de los 6 derechos establecidos ahí, es decir, todos están garantizados por un derecho que tenemos los individuos y por una obligación que tiene que cumplir el

Estado para proteger este derecho, sin embargo, no lo es con el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de los individuos.

El Partido Verde Ecologista de México ha venido fomentando desde siempre, que el Estado mexicano refuerce su compromiso con el medio ambiente, ya que, sin temor a equivocarnos, si seguimos descuidándolo como hasta ahora, no habrá política pública que sirva para componer los resultados irreversibles al medio ambiente.

Hoy día a nadie nos queda duda que el estado que guardan los recursos naturales en nuestro país es de un deterioro progresivo y acelerado, que pone en riesgo las bases del futuro desarrollo nacional. El fenómeno atraviesa todas las actividades productivas y de servicios e impacta todo el territorio nacional. Las causas son diversas y demandan un compromiso y una acción profunda e inmediata en varios sentidos. Uno de ellos es la obligación real, establecido no solamente en el marco legal y normativo en materia ambiental, sino que efectivamente se sienten las bases jurídicas precisas para un desarrollo sustentable en el que el Estado asuma su responsabilidad.

Retomemos, pero esta vez de forma seria, el compromiso en materia de derechos y obligaciones que hacen estados como Coahuila y Yucatán con el medio ambiente:

La Constitución de Yucatán contempla el derecho a un ambiente adecuado en el título octavo, denominado "De la Función del Estado, como forma de convivencia y desarrollo integral" artículo 86.

**Artículo 86.-** El Estado, en su función ordenadora de la convivencia humana, ejercerá la acción que le compete, en la medida necesaria para asegurar la solidaridad de los elementos asociados, y garantizar a éstos una equitativa participación en el bienestar que nace de la convivencia misma.

El Estado, por medio de sus Poderes Públicos, garantizará el respeto al derecho de todo individuo de gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Yucatán, basado en los siguientes principios:

I. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir en un ambiente saludable que les permita una vida digna, y hacer uso racional de los recursos naturales con que cuenta la Entidad para alcanzar el desarrollo sustentable, en los términos que señale la Ley de la materia.

II. A ninguna persona se le puede obligar a llevar a cabo actividades que ocasionen o puedan ocasionar deterioro al ambiente, en los términos que señale la Ley de la Materia; y

III. Los habitantes del Estado tienen derecho a la conservación y a tener acceso a la información actualizada acerca del estado del ambiente y de los recursos naturales de la Entidad, así como participar en las actividades designadas a su conservación y mejoramiento.

La Constitución de Coahuila consagra el derecho a un medio ambiente adecuado.

En el artículo 172 que dice:

Todos tienen derecho a disfrutar un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservación. El Estado y los municipios dentro del ámbito de sus respectivas competencias, velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Para quienes violen lo dispuesto en el párrafo anterior se sujetará a los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales o en su caso administrativas así como la obligación de reparar el daño.

Por otra parte, en algunos países, el compromiso del Estado está muy bien definido y garantizado, esto hace ver una política de Estado real para proteger al

medio ambiente, y tan solo como ejemplo podemos observar lo siguiente en algunas constituciones de los países de Latinoamérica:<sup>2</sup>

Es importante reconocer que todo derecho tiene una obligación, y lo que sucede en el artículo cuarto no está obligando en ningún momento al Estado mexicano a proteger nuestro derecho y proteger al medio ambiente. El compromiso del Estado, junto con la voluntad de quienes defendemos al medio ambiente, jugamos un papel muy importante para la corrección y prevención de los fenómenos que han puesto a la humanidad en situación tan crítica. El reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado no sólo debe constituir la manifestación de que el elemento ambiental entra necesariamente en la definición del modelo de sociedad que deseamos, sino que también debe haber la obligación expresa y manifiesta en la Constitución, de que el Estado defienda el entorno y permita el acceso de las personas a los diversos mecanismos de defensa, reconocidos por nuestro sistema jurídico, para defender al medio ambiente.

Asimismo, el reconocimiento de la obligación del Estado en materia de medio ambiente en el cuerpo constitucional dará un sustento claro e incuestionable para su propia reglamentación, a través de la legislación secundaria, así como de las competencias de la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico, mismas que deberán ser ejercidas por las autoridades administrativas en beneficio de todos.

Con base en lo anterior, 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 el párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.-** se reforma el párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 4o.-** ...

....

....

....

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. **El Estado garantizará el respeto a este derecho y proveerá los instrumentos necesarios para el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales, y la conservación de la diversidad biológica.**

**Transitorio**

**Primero.-** Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

**Notas:**

1 Todas las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Reforma 1 publicada el 31-12-1974; reforma 2 publicada el 18-03-1980; reforma 3 publicada el 03-02-1983; reforma 4 publicada el 07-02-1983; reforma 5 publicada el 28-01-1992; reforma 6 publicada el 28-06-1999; reforma 7 publicada el 07-04-2000; reforma 8 publicada el 14-08-2001;

2 Base de Datos Políticos de las Américas. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Ambiente/obligacion.html> 14 de diciembre 2004.

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 16 días del mes de marzo 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, Jacqueline Argüelles Guzmán (rúbrica), María Ávila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Fernández Ávila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, Jorge Legorreta Ordorica (rúbrica), Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio (rúbrica), Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Javier Orozco Gómez (rúbrica), Raúl Piña Horta.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Marzo 16 de 2005.)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1714-I, jueves 17 de marzo de 2005.

**QUE REFORMA LA FRACCION VI DEL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE, A CARGO DEL DIPUTADO NORBERTO ENRIQUE CORELLA TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado Norberto Enrique Corella Torres, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional a la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de esta H. Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 82 fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como nuestra Ley Fundamental o Ley suprema, es en si misma, la manera de llevar a la práctica la vida que todos los mexicanos hemos decidido a través de las distintas etapas históricas; traducida en diversas reglas que determinan el desarrollo democrático de nuestro país.

Así fue pensado durante la discusión de 1917. La elaboración de este trabajo excepcional fue la conformación y planteamiento de las reglas básicas bajo las cuales transitaría nuestro país de una manera estable y sólida, construida con los cimientos de una estructura legal que le diera sustento.

Sin embargo, nuestra ley suprema, se ha visto rebasada a través del tiempo por distintas circunstancias, que han modificado la constante y permanente actualización de la vida de nuestra nación, es decir, nuestra Constitución es ya una Ley antigua que requiere una nueva vitalidad. Entre estos cambios tenemos lo que ha derivado del dinamismo en el que ha transitado el Distrito Federal y su íntima relación con la Administración Pública Federal.

En este sentido tenemos que por motivos administrativos, se dio nacimiento a los Departamentos Administrativos, que a lo largo de nuestra historia tuvieron distintas actividades y obligaciones. Entre las principales funciones estaban las de ser auxiliar técnico del Ejecutivo Federal en diversos rubros de la administración pública. Por ello, durante 1917, bajo la dirección de Venustiano Carranza nacen los primeros Departamentos Administrativos y años después surgiría el Departamento del Distrito Federal, entre otros.

Es importante recordar que en 1824 se crea por decreto lo que hoy conocemos como Distrito Federal, con el objeto de ser el sitio en el cual se asentara la representación de los poderes federales. Para 1847 lo que se denominó como la ciudad de México tomaría el nombre de Distrito Federal. Poco a poco esta demarcación iría ganando terreno en cuanto a derechos para sus ciudadanos se refiere.

Tras distintos intentos de dar y reconocer al Distrito Federal como el Estado de México y, ganar terreno en la lucha por sus derechos como el poder contar con representación popular de diputados, fue conformando al Distrito Federal como una jurisdicción híbrida y única, diferente de sus semejantes. Así en 1928 nacería el Departamento del Distrito Federal, dividiendo su territorio en delegaciones y suprimiendo los incipientes municipios que tanto fueron discutidos por el Constituyente de 1917.

Es así como el proceso histórico por el que transitó el Distrito Federal le fue ganando facultades que lo han asemejado a cualquier otra entidad federativa.

Tomando en consideración los antecedentes anteriores, es importante completar la actualización de la normatividad que rige al encargado de su gobierno. Fue hasta 1997 que el Distrito Federal fue una dependencia más del Gobierno Central, y a partir de ese año se elegiría mediante sufragio efectivo y no bajo una designación directa al Jefe de Gobierno, asemejando el gobierno electo de cualquier entidad.

Es por todo esto que, es necesario actualizar el artículo 82 Constitucional que plantea en su fracción VI, parte de los requisitos con los que se deberá cumplir para que cualquier mexicano pueda aspirar legítimamente al cargo de Presidente de la República. Entre ellos se encuentra el de separarse de su cargo con un mínimo de seis meses antes del día de la elección. Los cargos a que se hace referencia son los de: Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ó Gobernador de algún estado de la República, y se omite al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en vista de que esta figura de gobierno no existía anteriormente.

Por ello, los diputados de Acción Nacional venimos a plantear la adecuación de un término en este artículo constitucional, para que sea obligación del encargado del gobierno del Distrito Federal el que se separe de su cargo con seis meses de antelación en caso de que aspire a la investidura del cargo de Presidente de la República, y con ello dar un trato de igualdad al de los Gobernadores de los estados.

Aunque pudiera interpretarse que por analogía se encuentra comprendido la obligación del Jefe de Gobierno de separarse del cargo para optar por una candidatura, creemos que es mejor que se diga explícitamente y así eliminar un punto de discusión que puede ser detonador de conflictos políticos.

Es importante recalcar, aunque sea obvio, que esta disposición normativa busca que los aspirantes a quienes se hace referencia en la citada fracción VI, se retiren de sus cargos para que no utilicen las prebendas del mismo en beneficio de sus

aspiraciones políticas y compitan en un esquema inequitativo. Un régimen democrático no se estructura solo con el sufragio efectivo. Por el contrario, es elemento importante del mismo, el estado de derecho estructurado en normas claras que propicien la equidad entre todos.

En otras palabras, establecer reglas claras en las que todos puedan aspirar legítimamente a un cargo de elección popular, es una obligación del legislador que no debemos evitar.

Inclusive cabe decir que el estatuto de gobierno del Distrito Federal en su transitorio 94-11, indica que las atribuciones que las leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas otorguen al Jefe del Departamento del Distrito federal, se entenderán conferidas, en lo conducente, al Jefe del Distrito federal.

Por ello mismo elevarlo a un nivel constitucional es una tarea necesaria para actualizar nuestra normatividad, y con ello contribuir a una mayor claridad de la norma. Así también, y para darle congruencia a la propuesta es necesario suprimir la referencia que hace el texto constitucional de Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo.

Con fundamento en lo anterior, dejamos claro que no existe otra motivación que la de establecer un trato de igualdad que no de lugar a interpretaciones diversas o discusiones bizantinas.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente

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

**Artículo Único.-** Se reforma la fracción VI del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:

I. a V. ...

VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún estado **o Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección;  
y

VII.- ...

### **Transitorio**

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

Dado en Palacio Legislativo, a los 17 días del mes de marzo del dos mil cinco.

Dip. Norberto Enrique Corella Torres (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1714-I, jueves 17 de marzo de 2005.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 52, 53, 54 Y 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA REDUCIR EL NÚMERO DE INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A 400 DIPUTADOS FEDERALES Y 96 SENADORES, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JORGE LUIS PRECIADO RODRÍGUEZ Y SALVADOR MÁRQUEZ LOZORNIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los que suscriben, Jorge Luis Preciado Rodríguez y Salvador Márquez Lozornio, diputados federales de la LIX Legislaturas del H. Congreso de la Unión, en uso de la facultad que nos confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presentamos a la consideración de esta Cámara, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La dirección necesaria del trabajo legislativo es la eficacia y productividad claro está, pero no hay que entender ésta como la producción en línea de iniciativas y propuestas, sino como un trabajo bien diseccionado y razonado, con sólidas bases sociales y jurídicas, pues como decía el doctor Miguel Villoro Toranzo S.I: "El Derecho es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad por considerarlas soluciones **justas** a los problemas surgidos de la realidad histórica".

Así, es que hoy día, debido a la sobre representación que aqueja a nuestro poder legislativo a influido en la poca productividad por la falta de consenso en la toma

de decisiones en la Cámara de Diputados y en el Senado; acuerdos urgentes y necesarios para sacar adelante las reformas estructurales que requiere con prontitud el país.

La realidad histórica y social del país a cambiado, hoy día gozamos de una democracia que nos permite, y garantiza el goce pleno de nuestros derechos; actualmente no ha beneficiado en nada al pueblo mexicano contar con una representación tan numerosa, -500 diputados y 128 senadores- la impresión de la ciudadanía es que se tiene un poder legislativo exageradamente numeroso y nada productivo; el cual sesiona -juntando los dos periodos de sesiones- solo la mitad del año.

Aunado a lo anterior, se suma el hecho de que la gente tiene la percepción de que no atendemos de manera oportuna sus reclamos, los ciudadanos piden las reformas laborales, energéticas, y de seguridad social. El pueblo es consciente de que se requieren estas reformas para ser competitivos en una sociedad globalizada.

Sin embargo los cotos de poder que representan un número muy importante de legisladores a impedido la aprobación de reformas que sirvan de pilares para el nuevo México que todos demandamos.

Esta percepción ciudadana no ha pasado desapercibido para miembros destacados de Acción Nacional; como Paoli Bolio; quien en su Agenda para la Reforma del Estado urge sobre la necesidad del fortalecimiento del Poder Legislativo mediante la incorporación de la figura del referéndum; la reducción de diputados y senadores; la reelección de los legisladores para periodos inmediatos; la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones; etc. Se trata pues de una propuesta para reestructurar una Institución que actualmente al ser obsoleta no responde a su fin, y solo obstaculiza el desempeño de los otros dos Poderes de la Unión.

La sobrerrepresentación de nuestro Poder Legislativo ha servido para investir con tan digno cargo a una serie de personajes que de ser menor el número de integrantes de ambas Cámaras seguramente no hubiesen alcanzado una curul. De aprobarse esta iniciativa los partidos políticos serán más selectivos en sus listas de candidatos plurinominales para ocupar algún escaño en alguna de las dos cámaras, lo cual servirá para elevar el nivel de debate, y alcanzar un mayor número de acuerdos.

Por más anuncios que se hagan en los medios, para informar a la población acerca del trabajo legislativo; no es suficiente, la gente quiere congruencia, no se necesita ser un sabio para ver que el número de Diputados y Senadores es ridículamente alto.

Esta no es la primera iniciativa que se presenta en tal sentido, existen una docena de iniciativas que piden la reducción en el número de integrantes del Poder Legislativo; no hay razones aparentes para que no se haya podido aprobar alguna de estas iniciativas; nos hemos hecho de oídos sordos y solo cuando conviene aclamamos ser la voz del pueblo. Pero hoy que reclama que actuemos para modificar la Constitución para reducir la integración de ambas Cámaras.

Si bien esta reducción en el número de Diputados y Senadores no representara un ahorro sustancial en el gasto del erario público, no solo ayudara a quitar la mala impresión que tiene la ciudadanía de nuestra labor; además la eliminación de 100 Diputados y 32 Senadores de Representación Proporcional será significativo en cuanto a productividad legislativa; que es realmente lo que reclaman airadamente la mayoría del pueblo. Esta reducción en el número de Diputados y Senadores contribuirá en gran medida para alcanzar acuerdos en puntos estratégicos que requieren ser consensuados para lograr su aprobación. Con Diputados y Senadores más preparados y más comprometidos con el bienestar de la mayoría, pronto se obtendrían resultados significativos para el país.

Históricamente el Poder Legislativo nunca había estado tan sobre representado.

En el caso de la Cámara de Diputados, su articulado ha sufrido nueve reformas que han modificado sustancialmente la conformación de la misma, desde su base poblacional hasta la creación de los Diputados de Partido que son el antecedente de los Diputados de Representación Proporcional o Plurinominales. Fue así como nuestro Congreso de la Unión paso de ser un crisol ideológico donde todos los integrantes de la sociedad se encontraban dignamente representados, ha convertirse en un títere del presidente en turno; fue en este momento donde surgen los Diputados de Partidos, como ya se dijo, antecedente de los plurinominales; esta reforma obedeció al hecho de que estos gobiernos autoritarios querían legitimar su actuación y para ello abrieron estos espacios para que la oposición los ocupara y no se dijera que en México no había democracia; fue como se dice: un riesgo calculado. Hoy día se ha dejado atrás a los gobiernos autoritarios y el Poder Legislativo ha podido ejercer su verdadera función; para la desfortuna del país la mayoría de los legisladores obedecen a intereses particulares. Lo anterior trae consigo que la mayoría de las decisiones fundamentales - y las que no también- sean politizadas al extremo para obtener beneficios partidistas, sindicales, o de grupo que lucra con tan digno cargo que se les encomendó, y que no han sabido atender.

La primera gran reforma del siglo pasado, se dio en 1963, durante la presidencia de Adolfo López Mateos, en esta reforma se introdujo por primera vez la figura jurídica del denominado sistema de Diputados de Partido. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de Julio de 1963, en dicha reforma se establecía que para que un partido político tuviera derecho a la asignación de cinco Diputados, debería alcanzar cuando menos el 2.5% de la votación total del país en una elección nacional y por cada medio por ciento obtendría un Diputado más sin que rebasara un número mayor de 20 Diputados.

Para 1976 la Cámara de Diputados estaba integrada por un total de 238 legisladores, de los cuales 196 eran de Mayoría Relativa y 41 Diputados de Partido. Con la reforma de éste año se disminuyo el porcentaje mínimo requerido,

pasando de 2.5% a 1.5% de la votación total para poder acceder a una curul de Diputado de Partido.

En 1977 se dio el primer aumento desproporcionado pasando de 238 a 400 Diputados; esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1977, fue necesario reformar la Constitución y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Con dichas reformas se suprimió la figura de los Diputados de Partido, estableciéndose un sistema mixto, en el que predominaba el principio de Mayoría Relativa por encima del de representación proporcional. De los 400 Diputados que integraban la Cámara de Diputados, 300 eran electos mediante el sistema de mayoría relativa y 100 de acuerdo con el de representación proporcional. El territorio nacional es dividido en trescientos distritos electorales para elegir a un Diputado de Mayoría Relativa por cada distrito, pero además con esta reforma, surge la figura de Diputados de Representación Proporcional, y son elegidos cien Diputados mediante un sistema de listas regionales, que serían votadas en circunscripciones plurinominales.

La última reforma que se ha hecho en este sentido data de 1986, en este año se dio una nueva reforma electoral, aumentando nuevamente el número de Diputados pasando así de 100 a 200 Diputados de Representación Proporcional y manteniendo los 300 Diputados de Mayoría Relativa, sumando los 500 diputados que en la actualidad integran esta H. Cámara de Diputados.

Las circunstancias políticas y sociales de 1963, cuando el Presidente López Mateos propuso la creación de la figura de los "Diputados de Partido", son diametralmente diferentes a las actuales. Bajo la premisa de dar apertura y participación a voces y actores diferentes a la del partido oficial, así como una forma de legitimar políticamente al sistema autoritario y antidemócrata, hizo necesario una sobrerrepresentación donde más de 300 Diputados eran del partido en el gobierno y solo el resto de las curules eran ocupadas por la oposición; era como ya he dicho un riesgo calculado donde los Diputados de oposición solo servían para disfrazar de democrático un sistema autoritario. Con esta simulación,

el partido en el gobierno tenía un control total; y esta figura llenaba una necesidad que tenía el gobierno de legitimar todos los atropellos cometidos por el sistema.

La historia en la composición de la Cámara de Senadores no ha sido muy diferente; el número de Senadores aumento desproporcionadamente atendiendo solamente a cuestiones de carácter político.

La primera reforma que sufrió el artículo 56 de la Constitución de 1917, publicando en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, estableció que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por Estado y dos por el D.F. electos directamente en su totalidad y con duración de seis años en su encargo.

El 15 de diciembre de 1986, en otra reforma constitucional, este artículo cambió su composición al procedimiento de elección, que consistiría en renovar la Cámara de Senadores por mitad cada tres años; mientras que en las legislaturas de los Estados, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, eran quienes declaraban electos a quienes hubieran alcanzado la mayoría de votos emitidos.

La tercera reforma al artículo 56 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, se vuelve a cambiar la forma de integrar la Cámara de Senadores, se aumenta el número de Senadores a cuatro por cada Estado y el Distrito Federal, esto es que por cada uno de éstos se elegirían a tres Senadores electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría, esto es que los partidos políticos deberían registrar una lista con tres formulas de candidatos por cada entidad federativa. Sin duda alguna que esta reforma marcó un mal precedente para los mexicanos por el interés meramente político, fuera de lo que representa el pacto federal.

La última reforma es la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, establece la forma de integración de la Cámara de Senadores, por ciento veintiocho Senadores, cambiando nuevamente tanto el

número, como la forma de integración, esto es que por cada Estado se elegirán dos por el principio de votación mayoritaria; uno por primera minoría y para la elección de los 32 restantes se crea la figura de Representación Proporcional; por primera vez en la Historia del Senado. Mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, es decir que bajo este sistema se elegirán 32 Senadores para hacer un total de 128.

La integración de las Cámaras de Representantes en el mundo es muy diversa, y atienden a las necesidades de las democracias que las adoptan. El Derecho Comparado nos ofrece un panorama enriquecedor:

La composición de los órganos de representación popular se lleva a cabo por medio del principio de mayoría, de origen inglés, consiste en dar cada una de las cédulas a quien haya resultado el triunfante en la elección del distrito electoral en que se divide el territorio del país.

La representación proporcional, es el principio de asignación de curules, por medio del cual, se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos a su favor. Este principio es poco funcional en países grandes y solo funciona de manera óptima en países pequeños como Israel y Nicaragua; en países como el nuestro y en Alemania se utiliza este principio, pero de manera combinada con el de representación proporcional.

Por último están los sistemas mixtos que aplican el principio de mayoría y el de representación proporcional, existen una diversidad de variantes; basadas en la preeminencia que se le dará a uno u otro principio, como ya se señaló nuestro país atiende a este sistema y aprovecha el principio de mayoría que es un sistema que favorece la representación directa y el de mayoría que favorece el desarrollo, la sana representación de las minorías y la profesionalización de los legisladores.

En cuanto a los Senadores, la mayoría de las Constituciones establecen un número específico para cada departamento o entidad federativa, provincia, etc. Y

que va desde uno en Republica Dominicana; tres Estados Unidos; diez Australia; y treinta y uno Uruguay.

Otras Constituciones establecen un número específico por cada unidad de su división territorial e incorporan a otros conforme diversos criterios, como es el caso de Nicaragua, uno por cada departamento y además el candidato presidencial del partido político que hubiese obtenido el segundo lugar en la votación. Venezuela dos por entidad federativa; mas los que resulten de aplicar el principio de la representación de las minorías conforme a la Ley, así como quienes hayan desempeñado la Presidencia de la Republica por elección. Por otro lado tanto en Colombia como en Canadá el número esta determinado por la población, en Colombia uno por cada ciento noventa mil habitantes. En Italia uno por cada dos cientos mil habitantes, más los ex presidentes de la República, con carácter vitalicio, y cinco ciudadanos que hayan honrado a la patria con altísimos meritos en el campo social, cultural, científico, artístico o literario, nombrados por el Presidente de la República.

Cada una de las reformas que se dieron de 1963 a 1986 sirvieron para apaciguar los reclamos por posiciones políticas que reclamaba la oposición, el aumento en el número de diputados nunca obedeció ni a una mejor representación de país y menos aún a una cuestión de eficientar el trabajo legislativo; que en ese entonces era mucho menos productivo de lo que lo es hoy en día.

Dada su naturaleza representativa, la Cámara de Diputados constituye un mosaico de manifestaciones humanas, sociales, culturales y políticas, donde confluyen todos los sectores que conforman al país. La Cámara de Diputados, representa *las necesidades del pueblo* deliberando sobre los grandes temas que afectan al Estado y a la sociedad; vigilando el ejercicio del poder político para que no existan abusos en su ejercicio y con estricto apego a las normas jurídicas, y éticas, de racionalidad, de oportunidad, prudencia, corrección y eficiencia que deben imperar en la gestión de los negocios públicos. Hoy día el Congreso de la Unión debe

asumir responsablemente su papel de legislador y el de ser un auténtico representante de los intereses del pueblo.

En el funcionamiento del Poder Legislativo, existe una ausencia de eficiencia en la elaboración de iniciativas de leyes, y de su discusión y aprobación. Esto se debe a que el elevado número de legisladores impide o retrasa la toma de acuerdos y consensos, tanto en los grupos parlamentarios como en las Cámaras, entorpeciendo y volviendo lento así el trabajo legislativo. La conformación del Congreso tiene una enorme repercusión en su actividad, así, los trabajos que se realizan en comisiones -donde realmente se discuten y trabajan las iniciativas- se ven entorpecidos por el número de legisladores que integran cada comisión, de tal forma que cada comisión es integrada por treinta Diputados, mismos que son elegidos según la fracción parlamentaria mayoritaria en orden decreciente hasta sumar el total; el número tan elevado de integrantes hace muy difícil llegar a acuerdos, ya sea por desacuerdos, en el mejor de los casos o por los altos índices de ausentismo en las reuniones de trabajo de las comisiones.

El carácter Democrático dependerá del acierto con que se conduzcan los partidos políticos, de los acuerdos cooperativos que suscriban o acaten, solo en la medida en que participen con responsabilidad y compromiso social. Alcanzando acuerdos que se traduzcan en consensos normativos y operativos. Los consensos normativos integran el marco legal, el cual debe atender a los principios de igualdad, seguridad, libertad y equidad que garantiza un sistema democrático. Los consensos operativos se traducen en las conductas que los partidos observen en sus relaciones entre sí, con la ciudadanía y con los órganos del Estado.

La dinámica de los cambios legislativos en la materia demuestra que las reformas han sido parciales e insatisfactorias y que no contamos con un modelo jurídico acabado que responda a las expectativas democráticas y a las necesidades multipartidistas.

Los sistemas electorales determinan la forma en que los votos de los ciudadanos se convierten en escaños dentro de una asamblea. Durante años, el sistema electoral mexicano fue un andamiaje legal que permitió e inclusive promovió la sobre-representación de un partido y la sub-representación de las oposiciones. Abatir los niveles de sobre y sub-representación tiene una justificación explícita y una lógica incuestionable: significa convertir los votos de los ciudadanos en escaños en forma directa y estrictamente apegada al apoyo electoral de cada partido; sin obsequios inmerecidos, ni restricciones injustas.

Desde que los partidos políticos mexicanos fueron elevados a rango Constitucional en 1977, han sido definidos por la propia Constitución como entidades de interés público, es decir, los partidos políticos en México no son asociaciones privadas, ni órganos del Estado, sino que son asociaciones intermedias entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

La primera reforma que sufrió el artículo 56 de la Constitución de 1917, publicando en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, estableció que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por Estado y dos por el D.F. electos directamente en su totalidad y con duración de seis años en su encargo.

El 15 de diciembre de 1986, en otra reforma constitucional, este artículo cambió su composición al procedimiento de elección, que consistiría en renovar la Cámara de Senadores por mitad cada tres años; mientras que en las legislaturas de los Estados, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, eran quienes declaraban electos a quienes hubieran alcanzado la mayoría de votos emitidos.

La tercera reforma al artículo 56 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, se vuelve a cambiar la forma de integrar la Cámara de Senadores, tanto en el número de integrantes como el procedimiento, esto es que por cada Estado y el Distrito Federal se elegirían a Senadores de los cuales tres serían electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado

a la primera minoría, esto es que los partidos políticos deberían registrar una lista con tres formulas de candidatos por cada entidad federativa. Sin duda alguna, que ésta reforma marcó un mal precedente para los mexicanos por el interés meramente político, fuera de lo que representa el pacto federal.

Otra reforma que sufre éste artículo, y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, establece la forma de integración de la Cámara de Senadores, por ciento veintiocho Senadores, cambiando nuevamente tanto el número, como la forma de integración, esto es que por cada Estado se elegirán dos por el principio de votación mayoritaria y se crea la figura de Representación Proporcional por primera vez en la Historia del Senado, mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, es decir que bajo este sistema se elegirán 32 senadores para hacer un total de 128.

Hoy México requiere un Poder Legislativo profesionalizado que atienda los anhelos y necesidades del pueblo mexicano; como representantes de la nación debemos cumplir dignamente nuestro encargo representando los intereses de los ciudadanos, y no los nuestros; nos exige que rindamos cuentas claras de nuestro trabajo legislativo; nos exige que dejemos los intereses políticos y partidistas y trabajemos por el Bien Común.

El Poder Legislativo ha sido cuestionado con dureza, pero no sin razón, por los mexicanos que hoy exigen se reduzca el número de legisladores que integran el Congreso de la Unión. Hoy se nos presenta la oportunidad de mostrarnos congruentes, y demostrar que el cambio va en serio promoviendo una reforma que hará mas eficiente al Congreso de la Unión; con Diputados y Senadores comprometidos con su elevado cargo, y lo suficientemente preparados para elevar el debate político para contribuir a acuerdos trascendentales para el pueblo mexicano.

Por lo antes expuesto, presentamos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto:

**Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y **100** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**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 **100** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de éstas circunscripciones.

**Artículo 54.** La elección de los **100** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a VI. (...)

**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por **noventa y seis senadores**, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la

lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

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

### **Artículos Transitorios**

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro a marzo del 2005.

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez (rúbrica)

Dip. Salvador Márquez Lozornio

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1714-I, jueves 17 de marzo de 2005

### QUE REFORMA EL PRIMER PARRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA DAR DERECHO DE AUDIENCIA A LOS QUE DESEE EXPULSAR EL EJECUTIVO FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE LUIS PRECIADO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Jorge Luis Preciado Rodríguez; diputado federal del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; 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 la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **Exposición de Motivos**

Los movimientos migratorios tienen como fin la búsqueda de mejores condiciones de vida. Nadie migra de una región donde los medios -naturales, culturales, sociales, políticos, jurídicos, económicos, etcétera- son favorables, para acudir a otra región donde estos medios le sean poco favorables. Así la migración en todos los casos se da únicamente por la necesidad de huir de una región donde los medios no permiten en muchos de los casos la sobrevivencia de sus habitantes.

Con la formación de los Estados-nación, el problema de la migración legal e ilegal se agudizó; por lo que los Estados se vieron obligados a la creación de instrumentos jurídicos -pasaportes, visas que facilitaran la identificación y el tránsito de nacionales y extranjeros en el territorio de las diferentes naciones-. A

mediados del siglo pasado se hizo necesario endurecer el control de flujo de personas a través de las fronteras de los distintos países; actualmente las distintas naciones y organismos internacionales, ven a la migración como un problema de seguridad.

En los distintos tratados internacionales, de los cuales es signatario el gobierno mexicano, se ha tratado de proteger jurídicamente el trato del extranjero a nivel internacional, antes de ser extranjero se es persona humana. Se es esencialmente persona y sólo accidentalmente extranjero; esto no ha sido entendido por las diferentes naciones quienes protegen jurídicamente y destinan recursos económicos importantes para proteger las migraciones y vedas de especies animales y de la flora, y sin embargo violan sistemáticamente los derechos humanos de los extranjeros que se encuentran en su territorio nacional.

La xenofobia surgió como una reacción de un mundo en constantes conflictos bélicos, donde las migraciones visitas y residencias temporales en un país distinto al propio era poco probable; en la actualidad cada vez se hace más común el inmigrar a otro país, para trabajar, estudiar, invertir, etc. es la causa de un mundo globalizado que interrelaciona a todo los rincones del mundo.

Hoy día encontramos mexicanos de vacaciones, trabajando, estudiando, o viviendo; en uno de los cinco continentes. El desarrollo tecnológico y en particular el de los medios de transporte y comunicación han acortado las distancias.

La migración en un principio implica un choque de culturas que a mediano plazo enriquecerá tanto al extranjero como al nacional. El estado debe en todo momento garantizar los derechos humanos, no solo de los nacionales, sino también los de los extranjeros. Si el gobierno no lo hace, estará contribuyendo a reacciones xenofobicas, racistas e ideológicas; por parte de sus nacionales.

El Estado mexicano, debe, en todo momento predicar con el ejemplo, para contar con la calidad moral para exigir el respeto de los derechos fundamentales de los extranjeros en México, y los de los mexicanos en el extranjero.

Nuestro artículo 33 constitucional, es claramente contrario al derecho natural que tiene cualquier persona humana a ser oído y vencido en juicio, donde se compruebe su culpabilidad o su inocencia. El derecho de audiencia es un derecho humano, del cual no se puede privar a ningún individuo, al privarlo de este derecho, se deja en estado de indefensión a la persona.

El artículo 33 de nuestra Carta Magna es contrario a los artículos 14 y 16 que esta contenido en el Capítulo I De Las Garantías Individuales del mismo ordenamiento, que a la letra dice:

***Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.***

**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.**

**En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.**

**En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundara en los principios generales del derecho.**

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

**La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.**

**La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.**

**En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.**

La Constitución en su Capítulo Primero garantiza el derecho de audiencia no sólo a los mexicanos sino; a cualquier persona sea nacional o extranjera; por lo que el artículo 33 Constitucional es contrario al artículo 14 del mismo ordenamiento.

Los extranjeros en territorio mexicano deben de gozar de todas sus garantías individuales, el estado mexicano no debe de cuartar ninguno de sus derechos. Exigimos se respeten los derechos de los mexicanos en el extranjero, y sin embargo aplicamos, en pleno siglo XXI, el artículo 33 constitucional que es una norma retrograda, claramente violatoria de los derechos fundamentales de los hombres.

En materia internacional se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos que señala lo siguiente:

*Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente imparcial, para la determinación de sus derechos obligaciones o para el examen de cualquier acusación?*

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 7 trata sobre el derecho a contar con el debido proceso de Ley; a la letra dice:

*Artículo 7:*

- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales*
- 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.*
- 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrario?*

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también se regula las garantías del Proceso de Ley, y en su artículo 9 señala lo siguiente:

*Artículo 9:*

- 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitraria. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo a lo establecido en ésta?*

Así pues estos tratados internacionales que son, ley suprema de la federación, al igual que los artículos 14 y 16 de la Constitución, otorgan a las personas el Derecho al Debido Proceso de Ley, se trata, de un mínimo de derecho con el que debe de contar cualquier persona para su defensa.

Con este derecho se garantiza la defensa y la sentencia justa del acusado; el artículo 33 de nuestra Carta Magna es contrario a la garantía del Debido Procedimiento de Ley, al otorgarle la facultad discrecional, al titular del Ejecutivo Federal, para expulsar, sin ningún procedimiento de por medio, a los extranjeros, que se encuentren dentro del territorio nacional, por considerar inconveniente su permanencia, en territorio nacional.

La orden presidencial de expulsión tiene efectos de ejecución inmediata, sin que se requiera para ello orden judicial alguna, contra esta orden no procede ninguna

instancia ni recurso alguno. Si bien se puede recurrir al Juicio de Amparo, en este particular no procede la suspensión del acto reclamado. El afectado se encuentra impedido sino jurídicamente si lo es de hecho, ya que difícilmente podrá llevar su amparo fuera del país.

Por otro lado, el Ejecutivo federal no tiene la obligación de fundamentar, ni motivar su decisión de expulsar al extranjero, -un acto a todas luces arbitrario- aunque en el caso de que se haya amparado el extranjero, el ejecutivo esta obligado a fundamentar y motivar el acuerdo de expulsión que reclama el amparo.

La tesis sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia va en el sentido de la aplicación estricta del artículo 33 constitucional. Los magistrados anteponen el "interés social" basado en los caprichos de una persona, a los derechos fundamentales del afectado.

El supremo tribunal, no ha querido reconocer, que el derecho que le otorga el artículo 33 de nuestra Constitución, al Ejecutivo de la Republica, es una norma autoritaria, violatoria de los derechos humanos de los extranjeros sujetos a la expulsión -por mas razonada que sea para el Ejecutivo- autoritaria del gobierno mexicano.

Por lo antes señalado se hace necesaria la modificación al artículo 33 de la Constitución a fin de garantizar el debido proceso de ley, a los extranjeros que pretendan ser expulsados por el Ejecutivo.

Por lo anterior, someto a consideración la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la manera siguiente:

**Artículo 33.** Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente; mediando juicio previo, ante los tribunales competentes, quienes tendrán que resolver en un tiempo máximo de treinta días naturales, improrrogables, salvo en aquellos casos considerados de seguridad nacional.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

#### **Transitorio**

**Artículo Único.** Este decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro; marzo de 2005.

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1720-I, miércoles 30 de marzo de 2005.

---

## QUE REFORMA EL ARTICULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

El suscrito, Jesús Martínez Álvarez, diputado federal a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, coordinador del grupo parlamentario de Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de reforma al artículo 70, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la inclusión de la Cámara de Senadores, como parte integrante del Congreso de la Unión.

### **Exposición de Motivos**

En nuestro sistema parlamentario mexicano, existen dos Cámaras de Representación que conforman al Congreso de la Unión, una es la Cámara de Diputados y otra es la Cámara de Senadores. En sentido formal, es representación la función que realiza determinado sujeto a nombre de otro u otros, como es el caso de los diputados y senadores. En sentido material son representantes de quienes les autorizaron para decidir por ellos, o sea el electorado o comunidad que los eligió para que actuaran por ellos.

En México, el artículo 51 de la Constitución Política, otorga a los integrantes de la Cámara de Diputados, el carácter de representantes de la nación, en tanto que, diversas disposiciones constitucionales y legales, otorgan el rubro genérico de representantes populares, a todos los servidores públicos que han sido ungidos en

el cargo por la vía electoral, como se expresa en el artículo 108 de la propia Constitución.

La representación nacional es el conjunto de personas que son elegidas en entidades de un estado con pretensión de nación y que se congregan para tratar un asunto en común. Tiene sus orígenes en el Imperio Romano, ya que fue en esta época histórica cuando se creó dicha institución; el emperador se apoyaba en un Senado, pero también tenía representantes de todas las provincias o naciones conquistadas. Precisamente *nación* deriva del latín *nation, nis*, que significa conjunto de habitantes de un país regido por el mismo gobierno. Las constituciones de los países latinoamericanos consideran la figura de la representación nacional, máxime que ella tiene un corte republicano.

México está organizado en una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación de acuerdo con los principios de nuestra Ley Fundamental. Su forma de gobierno es presidencialista.

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes: el Ejecutivo, Judicial y Legislativo. Dos o más de estos poderes no pueden reunirse en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en los casos de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión.

Por lo que hace a la vida parlamentaria en México y la evolución del Poder Legislativo, en su ubicación e integración, podemos decir que ha tenido muchos recintos, incluyendo al teatro Iturbide, el Estadio Nacional, el Palacio de Bellas Artes, el Palacio Nacional y el Auditorio Nacional.

Al iniciar el movimiento de Independencia, José María Morelos y Pavón convocó a realizar un congreso constituyente y se comenzó a discutir con mayor intensidad la forma que adoptaría la organización de los poderes en la nación. Estos análisis fueron la base para la Constitución de Apatzingán de 1814, la cual planteaba

instituir representación nacional a cada provincia, dándole un número igual de representantes en el Congreso.

Hacia 1811, se instala la Junta Suprema Nacional Americana en las calles de Rayón y Victoria en la ciudad de Zitácuaro, Michoacán. Poco después, en septiembre de 1813 se instaló en Chilpancingo el Congreso de Anáhuac en la parroquia de Santa María de la Asunción, Congreso itinerante que vivió siempre bajo la amenaza de la guerra antes o después de cada sesión.

Recintos pasajeros fueron también los de Tlacotepec, Ajuchitlán, Huetamo y Uruapan, hasta que el 22 de octubre de 1814 se instaló en Apatzingán, Michoacán, el Congreso de Anáhuac. En él fue creado bajo la visión de José María Morelos el texto que contiene Los Sentimientos de la Nación.

El 24 de febrero de 1822, el México Independiente tuvo a la Iglesia de San Pedro y San Pablo como el primer escenario del Poder Legislativo, donde nacieron la primera Cámara de Diputados y el primer Congreso Constituyente.

En 1823 el Congreso Constituyente comenzó a esbozar la idea de que el Poder Legislativo se compusiera por dos Cámaras: una integrada con base en el número de habitantes y otra formada por igual número de representantes de los nacientes estados. Diputados y senadores, respectivamente.

Fray Servando Teresa de Mier difundió la importancia del Senado y fue Miguel Ramos Arizpe quien contribuyó en forma decisiva al establecimiento del bicameralismo en México, mediante la redacción del proyecto de Acta Constitutiva de la Federación. Esta Ley fundamental mexicana fue el anticipo de lo que vendría a ser la Constitución de 1824.

Tiempo después, el Palacio Nacional fue sede del nuevo recinto de la Cámara de Diputados, del primero de enero de 1829 al 10 de febrero de 1848. Cinco días después, se abriría un recinto en el primer piso del propio Palacio Nacional para los fines legislativos, hasta el 22 de agosto de 1872.

En octubre de 1835 se abrogó la Constitución de 1824 y fue sustituida por las Leyes Constitucionales. Éstas mantuvieron la existencia de la Cámara Alta, que en la práctica perdió fuerza, hasta que la Constitución de 1857 suprimió el Senado y estableció un Poder Legislativo unicameral.

Durante el año de 1863, la Cámara de Diputados sesionó en el Colegio Guadalupeño de San Luis Potosí y al año siguiente quedaba instalada en la Casa del Obispado de Coahuila, donde radicó brevemente en 1864.

En 1867, el presidente Benito Juárez propuso al Congreso el restablecimiento de la Cámara de Senadores para propiciar un equilibrio adecuado del poder en un sistema federalista, sin que su planteamiento prosperara.

Con el restablecimiento de la República, los parlamentarios mexicanos retornaron a Palacio Nacional, al Salón de Embajadores. Tiempo después la Cámara fue trasladada al teatro Chiarini de la Ciudad de México, donde habría de permanecer unos cuantos meses durante 1868.

Durante el gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, nuevamente se presentó la propuesta de contar con dos Cámaras para que el Poder Legislativo contuviera los elementos popular y federal.

Mientras tanto, la Cámara radicaba en el teatro Iturbide, de las calles de Factor, hoy Allende y Donceles. Ahí permaneció del 1 de diciembre de 1872 hasta el 29 de marzo de 1909. Un incendio destruyó el edificio y acabó con el archivo, después de 37 años de permanecer ahí, por lo que los legisladores hubieron de trasladarse al Palacio de Minería.

El 13 de noviembre de 1874, el Senado de la República fue restaurado e inició sus trabajos en el Congreso, con fecha del 16 de septiembre de 1875.

El 11 de abril de 1911 los diputados regresaron al edificio de Donceles y Allende. Un año antes, la Revolución de 1910 llevaría de nueva cuenta a reorganizar el poder político y en la conformación del Congreso Constituyente de 1917, se

reafirmó la necesidad de contar con un Poder Legislativo integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

El sistema bicameral imperó desde entonces en el país, con diversas modificaciones. En septiembre de 1930, el Senado se trasladó provisionalmente al Salón Verde de la Cámara de Diputados. El 13 de agosto de 1931, se acordó trasladar al Senado al edificio ubicado en la calle de Xicoténcatl, donde aún radica en la actualidad.

En 1996 una reforma constitucional ordenó que la Cámara de Senadores se integrara por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría.

Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Además, se conserva la disposición de renovar al Senado de la República en su totalidad cada seis años.

Por su parte, la Reforma Política de 1977 planteaba un problema de cupo para la Cámara de Diputados, y se determinó erigir una nueva sede para el Poder Legislativo. El lugar seleccionado fue el terreno de la antigua estación de ferrocarriles de San Lázaro, en la parte oriental del centro de la ciudad.

Los diputados regresaron a San Lázaro el 1 de noviembre de 1992, fecha en que Carlos Salinas de Gortari rindió su IV informe de Gobierno, tras haber abandonado dicho recinto el 5 de mayo de 1989.

Ahora bien, a partir del texto constitucional vigente de 1917, ha prevalecido la integración del Poder Legislativo, bajo un sistema bicameral, lo cual no se encuentra contemplado en el texto constitucional actual, mismo que se propone reformar, con el fin de que nuestro máximo ordenamiento se encuentre actualizado y acorde con la realidad.

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 tercero, del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único:** Se reforma el párrafo tercero, del artículo 70, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 70. ... (párrafo tercero en la redacción actual):**

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, con el fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

**Como debe quedar:**

**Artículo 70. ...**

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados **y senadores**, según su afiliación de partido, con el fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas **en las Cámaras del Congreso 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, a los 30 días del mes de marzo del año dos mil cinco.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1720-I, miércoles 30 de marzo de 2005.

---

## QUE REFORMA LOS ARTICULOS 12 Y 37 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 constitucionales; 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 reforma los artículos 12 y 37, inciso c), fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente**

### Exposición de Motivos

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, plasmaron en el artículo 1o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano que "se nace y se permanece libre en igualdad de derechos. Las diferencias sociales no pueden tener otro fundamento que la utilidad común". Este principio ha sido la esencia de la Ley Fundamental y la base de las garantías de igualdad.

Con el transcurso de los años, el principio de igualdad se ha actualizado en la norma constitucional en los artículos 1o., 2o., 4o., 12 y 13, de los cuales emanaron diversos dispositivos legales de carácter secundario en favor de la cultura indígena, el género, la salud, el ambiente, la infancia y la adolescencia, en virtud de que la igualdad como primicia de ningún modo opera de manera absoluta. Por ello, cuando se imparte justicia, las normas trascienden en el aspecto legal conforme a cada persona y el caso concreto.

Por lo anterior, el aspecto que nos ocupa del principio de igualdad es el contenido que establece a la letra el artículo 12 constitucional:

"En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país."

Evidentemente, los seres humanos tan sólo en su naturaleza genérica son iguales, ya que por lo que respecta a sus características biológicas, psicológicas o éticas, al medio material, social o económico en que actúan, y a su problemática personal, los hombres son desiguales.

Nuestra Ley Suprema ha buscado consagrar la igualdad entre los gobernados hombres. En este sentido, el artículo 12 reconoce una igualdad de las personas en su aspecto social, lo que trae aparejada la negativa de reconocer y otorgar privilegios o prerrogativas a unas personas que son negados a otras, situación tradicional que colocaba jurídicamente los primeros por encima de los últimos.

El espíritu del precepto legal es sin duda distinguir al mexicano con todas sus calidades en una ideología de equilibrio e identidad de la vida humana, como guía de la conducta que en la sociedad externa dentro de un ambiente de respeto, equidad y tolerancia consagra un aspecto del principio de igualdad jurídica como la no subordinación de una persona respecto a otra, libre de discriminación por parte de los órganos estatales.

Atento a lo anterior, el doctor Ignacio Burgoa Orihuela asevera:

"La igualdad es la ausencia de distinciones entre los individuos, proveniente de la prohibición constitucional de conceder títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios. En realidad, establece la igualdad entre los hombres desde el punto de vista eminentemente humano; esto es, con independencia de su posición social, religiosa o económica."

El citado argumento deja en claro que el Estado mexicano ha buscado erradicar la posibilidad de someter a un individuo a la potestad de otro, en virtud de que los títulos nobiliarios implican un estatus de supremacía entre los mexicanos, lo cual contraviene el principio de igualdad.

Los títulos de nobleza como mercedes honoríficas otorgadas por el gobierno a los ciudadanos por sus servicios a perpetuidad, y como primera causa de la

esclavitud, una vez lograda la independencia han sido prácticas nulas en el territorio nacional. Por tanto, esta disposición en la actualidad ha funcionado como base sustantiva de la aplicación del segundo aspecto que regula exclusivamente el artículo 12 constitucional; es decir, el referente al otorgamiento de distinciones a personas que han contribuido con su esfuerzo y talento al desarrollo del país en materia de aportaciones a la ciencia, la cultura o la tecnología o, en su caso, a las personas que reúnen estos requisitos y son servidores públicos en cumplimiento de lo que dispone el artículo 5 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, los cuales en sentido estricto no deben tener afectación alguna para su aceptación, lo que en los hechos es falso, toda vez que el artículo 37, inciso c), fracciones I, III y IV, de la Constitución a la letra indican:

"c) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios, que pueden aceptarse libremente."

Las fracciones I y III resultan incongruentes con el principio de igualdad y la garantía de libertad, en virtud de que castigan al ciudadano que acepta alguna condecoración honorífica y que no tiene mayor validez en el territorio mexicano cuando acepta un reconocimiento por su trayectoria profesional siempre que provenga del extranjero, toda vez que si bien es cierto un premio lo hace distinguirse de otro, éste no implica ningún tipo de sumisión ante un Estado extranjero, o bien, una condecoración que tenga efectos de supremacía ante terceros, lo cual propicia graves acciones de autoritarismo contra los intereses de los gobernados cuando por ser distinguidos con premios de naturaleza similar al Nobel, que lo otorga un órgano extranjero, situación que esclarece el caso de la fracción IV. Sin embargo, ello trasciende para los efectos del artículo 12 de la Ley Fundamental de manera contradictoria, toda vez que esta fracción sólo se refiere al aspecto de la ciudadanía como el conjunto de derechos y obligaciones de carácter político que adquieren los mexicanos al cumplir los 18 años de edad.

Lo anterior, sin contar que la propia fracción IV del inciso c) del artículo 37 constitucional señala falsamente que esta clase de menciones pueden aceptarse libremente, ya que le exige agotar el proceso de permiso y licencia. Por tanto, esta disposición es letra muerta.

Desde luego, no debe interpretarse esta disposición en el sentido de que establezca una prohibición de carácter constitucional para otorgar menciones honoríficas, reconocimientos públicos o distinciones humanísticas o académicas para las personas que se han hecho merecedoras de esta distinción, ya que todo lo anterior de ninguna manera se traduce en un privilegio o prerrogativa que la persona distinguida pueda hacer valer frente a sus conciudadanos; o sea, que concluye permitiendo a ella algo que se prohíbe para todas las personas que no han sido objeto de esa distinción.

Por lo anterior es de trascendental importancia esclarecer los alcances del artículo 12 constitucional y adaptarlo a las necesidades del México actual, a fin de erradicar de nuestro sistema jurídico las posibilidades de dar lugar a las conductas de abuso de autoridad e interpretaciones legales que sólo van en detrimento de nuestras instituciones. Por ello, mi Partido, el Revolucionario Institucional, por mi conducto alienta esta iniciativa responsable, que brinda certeza a los ciudadanos de que no serán violadas sus garantías individuales y, a su vez, se dará cumplimiento a los extremos de la norma constitucional.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

### **Iniciativa**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 12 y 37, inciso c), fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 12.** En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país, **excepto los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente sin previo consentimiento del Congreso federal o la Comisión Permanente.**

**Artículo 37.** ...

A) ...

B)...

**C)** La ciudadanía mexicana se pierde:

I. a III. ...

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal o de su 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 30 días del mes de marzo de dos mil cinco.

Dip. Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1720-I, miércoles 30 de marzo de 2005.

---

### QUE REFORMA EL ARTICULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE INICIATIVA CIUDADANA, A CARGO DE LA DIPUTADA TATIANA CLOUTHIER CARRILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Tatiana Clouthier Carrillo, diputada 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 reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El derecho para iniciar leyes ha estado reglamentado en nuestro país desde nuestra primera constitución como país independiente, siendo ésta, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Señalamos que anteriormente el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana promulgada en Apatzingán en 1814 ya esbozaba en su artículo 123 un procedimiento simple para presentar proyectos de ley.

Aún y cuando durante los 88 años de vigencia de nuestra Constitución ésta ha sufrido innumerables cambios, el artículo 71 constitucional donde se reglamenta el derecho de iniciar leyes o decretos ha permanecido inmutable. Consideramos

necesario adecuar este precepto constitucional a las necesidades del régimen democrático y participativo que hoy vivimos y que la sociedad exige y demanda.

Es momento de plasmar en nuestra Constitución los mecanismos necesarios para garantizar una democracia participativa donde a las y los ciudadanos se les dé la facultad de tener un papel más activo en la construcción del marco jurídico que rige en nuestro país. Uno de estos mecanismos es la iniciativa popular o ciudadana de leyes. Desde la perspectiva histórica del sistema constitucional mexicano, al ciudadano nunca se le ha otorgado el derecho de presentar iniciativas de ley directamente ante el Congreso. La única referencia a este derecho respecto de la ciudadanía en un texto constitucional la encontramos en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836; sin embargo; aún en este texto el derecho no era pleno toda vez que era necesaria la intervención de algún diputado o diputada que hiciera suyo el proyecto o de un ayuntamiento que junto con las juntas departamentales vigentes en esos tiempos lo calificara de útil.

El texto constitucional vigente no prevé a la ciudadanía como poseedora del derecho de iniciar leyes. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, indica en su artículo 61 que "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones". Sin embargo, este artículo se encuentra vinculado a la garantía constitucional del derecho de petición contenido en el artículo 8 de nuestra Constitución ligado al artículo 35, fracción V, del mismo ordenamiento.

Consideramos necesario elevar a rango constitucional el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas de ley. Nuestra obligación como representantes

de la ciudadanía es buscar continuamente la creación de espacios para la expresión ciudadana individual o colectiva a través de los organismos de la sociedad civil organizada. Este es un paso necesario dentro del camino de la democracia participativa que la sociedad desea que las y los legisladores tomemos.

Consideramos importante hacer referencia al marco constitucional de las 22 entidades federativas de nuestro país y del Distrito Federal en donde se otorga el derecho de iniciar leyes o decretos por parte de las y los ciudadanos.

Consideramos que esta reforma permitirá que nuestro marco constitucional federal otorgue un derecho político fundamental a los ciudadanos de la República que ya se tiene en diversos estados.

El siguiente cuadro comparativo de los artículos constitucionales que hacen referencia a este derecho en estas entidades federativas y en el Distrito Federal nos permitirá ver como esta reglamentado este derecho.

## **Baja California**

**Artículo 28.-** La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

I.- A los diputados;

II.- Al gobernador;

III.- Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de Justicia, así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

IV.- A los ayuntamientos;

V.- Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y

VI.- A los ciudadanos residentes en el estado, en los términos que establezca la ley.

## **Baja California Sur**

**Artículo 57.-** El derecho de iniciar, reformar y adicionar leyes o decretos compete:

I.- Al gobernador del estado.

II.- A los diputados al Congreso del estado.

III.- A los ayuntamientos.

IV.- Al Tribunal Superior de Justicia en su ramo; y

V.- A los ciudadanos del estado registrados en la lista nominal de electores, cuyo número represente cuando menos el 0.5% del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia y la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur. Así como por conducto del diputado de su distrito.

## **Coahuila**

**Artículo 59.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. A los diputados.

II. Al gobernador del estado.

III. Al Tribunal Superior, en materia de administración de justicia y codificación.

IV. A los ayuntamientos del estado, en todo lo concerniente a su competencia municipal. En este caso, la iniciativa se presentará por conducto del presidente municipal, previo acuerdo de la mayoría de los miembros presentes de los ayuntamientos.

V. Al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, en todo lo concerniente a su competencia. En este caso, la iniciativa se presentará por conducto del consejero presidente, previo acuerdo del Consejo General.

VI. A los ciudadanos electores coahuilenses, en los términos que establezca la ley.

## **Colima**

**Artículo 37.-** El derecho de iniciar leyes corresponde:

I.- A los diputados.

II.- Al gobernador.

III.- Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del ramo de justicia.

IV.- A los ayuntamientos en lo que se relaciona con asuntos de la administración municipal; y

V.- A los ciudadanos colimenses debidamente identificados, mediante iniciativa popular presentada en forma, suscrita por un número que sea cuando menos el 4% de los inscritos en el listado nominal de electores. Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas en el siguiente periodo ordinario de sesiones a aquel en que se reciba. Esta facultad será reglamentada en los términos de la ley respectiva.

## **Chiapas**

**Artículo 27.-** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al gobernador del estado;

II. A los diputados;

III. Al Supremo Tribunal de Justicia del estado en materia de su ramo; y

IV. A los ayuntamientos en asuntos municipales.

V. A los ciudadanos del estado, en los términos que disponga la ley, la cual establecerá los requisitos, alcances, términos y procedimientos para su ejercicio.

Las iniciativas presentadas por el gobernador, por el Supremo Tribunal de Justicia del estado y por los ayuntamientos pasarán desde luego a comisión; las que presenten los diputados se sujetarán a los trámites que determine el reglamento interno del Congreso.

## **Distrito Federal**

### **Artículo 46.-**

El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

- I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. Derogada;
- III. Al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal; y

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 de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

- a) No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:
  - 1. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;
  - 2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
  - 3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
  - 4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del

Distrito Federal; y

5. Las demás que determinen las leyes.

b) Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.

c) No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

### **Guanajuato**

**Artículo 56.-** El derecho de iniciar leyes o decretos, compete:

I.- Al gobernador del estado;

II.- A los diputados al Congreso del estado;

III.- Al Supremo Tribunal de Justicia en el ramo de sus atribuciones; y,

IV.- A los ayuntamientos o concejos municipales.

V.- A los ciudadanos que representen cuando menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores correspondientes a la entidad y reúnan los requisitos previstos en la Ley. Cuando la iniciativa incida en la competencia municipal, el Congreso recabará la opinión de los ayuntamientos durante el proceso legislativo, en los términos de la ley respectiva.

### **Hidalgo**

**Artículo 47.-** El derecho de iniciar las leyes y decretos, corresponde:

I.- Al gobernador del estado;

II.- A los diputados;

III.- Al Tribunal Superior de Justicia en su ramo;

IV.- A los ayuntamientos; y

V.- Al procurador general de Justicia del estado en su ramo.

VI.- A los ciudadanos del estado y personas morales domiciliadas en la entidad, por conducto de los ayuntamientos o de los diputados de sus respectivos distritos electorales.

## **Jalisco**

**Artículo 28.-** La facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos, corresponde:

I. A los diputados. Es obligación de cada diputado formular y presentar al menos una iniciativa de ley dentro del tiempo que dure su ejercicio;

II. Al gobernador del estado;

III. Al Supremo Tribunal, en asuntos del ramo de justicia;

IV. A los ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal; y

V. A los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado, cuyo número represente cuando menos el .5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia.

Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que hubieren sido turnadas por el pleno a la comisión correspondiente.

## **México**

**Artículo 51.-** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

I. Al gobernador del estado;

II. A los diputados;

III. Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;

IV. A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, y en general, tratándose de la administración pública y gobierno municipales en cualquier materia referente a sus facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno;

V. A los ciudadanos del estado, en todo los ramos de la administración.

### **Michoacán**

**Artículo 36.-** El derecho de iniciar leyes corresponde:

I.- Al gobernador del estado;

II.- A los diputados;

III.- Al Supremo Tribunal de Justicia;

IV.- A los ayuntamientos; y

V.- A los ciudadanos michoacanos, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de Egresos y la regulación interna de los órganos del estado.

Las iniciativas presentadas por el gobernador del estado o por el Supremo Tribunal de Justicia pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, ayuntamientos o los ciudadanos, se sujetarán a los trámites que señale el reglamento.

### **Morelos**

**Artículo 42.-** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

I.- Al gobernador del estado;

II.- A los diputados al Congreso del mismo;

III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;

IV.- A los ayuntamientos.

V.- A los ciudadanos morelenses de conformidad con el artículo 19 bis de esta constitución.

**19 Bis.- (parte conducente) III.-** La iniciativa popular es el medio por el cual, los ciudadanos del estado de Morelos podrán presentar al Congreso del estado, al titular del Poder Ejecutivo o a los ayuntamientos; en el primer caso, proyectos de modificación a la Constitución Política del estado en los casos establecidos en este artículo, así como de leyes o decretos para la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones normativas en el ámbito estatal; en los dos últimos casos, para la presentación de proyectos que creen, reformen, adicionen, deroguen o abroguen decretos, acuerdos, reglamentos y demás disposiciones gubernativas en las materias de su respectiva competencia. En todos los casos la autoridad ante la que se promueva la iniciativa popular, estará obligada invariablemente a dar respuesta a los solicitantes, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, contados a partir de la recepción de la iniciativa. La iniciativa popular deberá ser suscrita por al menos el tres por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado o el diez por ciento del padrón electoral que corresponda al municipio, según sea el caso. No podrán ser objeto de iniciativa popular las materias señaladas por esta Constitución para el caso de improcedencia del referéndum.

### **Nuevo León**

**Artículo 68.-** Tiene la iniciativa de ley todo diputado, autoridad pública en el estado y cualquier ciudadano nuevoleonés.

### **Oaxaca**

**Artículo 50.-** El derecho de iniciar las leyes corresponde:

- I.- A los diputados;
- II.- Al gobernador del estado;
- III.- Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relativo a la administración de justicia y orgánico judicial;

IV.- A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades; y

V.- A todos los ciudadanos del estado.

## **Puebla**

**Artículo.-** La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

I.- Al gobernador del estado.

II.- A los diputados.

III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en lo relacionado con la administración de justicia.

IV.- A los ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal.

V.- A los ciudadanos de la entidad, debidamente identificados y cuyo número sea cuando menos el dos punto cinco por ciento de los inscritos en el Registro Federal de Electores, quienes en términos de la ley aplicable, podrán presentar al Congreso del estado, proyectos de leyes respecto a las materias de competencia legislativa del mismo. No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

a) Tributaria o fiscal así como de egresos del estado; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

b) Régimen interno de los poderes del estado; y

c) Las demás que determinen las leyes.

## **Querétaro**

**Artículo 33.-** La iniciativa de leyes o decretos corresponde:

- I.- Al gobernador del estado;
- II.- A los diputados;
  
- III.- Al Tribunal Superior de Justicia en materia judicial;
- IV.- A los ayuntamientos en asuntos del ramo municipal;
  
- V.- Al Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro en materia electoral; y
- VI.- A los ciudadanos en los términos previstos en la ley.

### **Quintana Roo**

**Artículo 68.-** El derecho de iniciar leyes y decretos compete:

- I. Al gobernador del estado.
- II. A los diputados de la Legislatura.
- III. A los ayuntamientos.
  
- IV. A los ciudadanos quintanarroenses, en los términos que señale la ley respectiva, y
  
- V. Al Tribunal Superior de Justicia del Estado, en materia de legislación civil, penal, familiar, procesal de estas materias y en la legislación relativa a la organización y administración de justicia.

### **San Luis Potosí**

**Artículo 61.-** El derecho de iniciar leyes corresponde a los diputados, al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, y a los ayuntamientos, así como a los ciudadanos del estado.

### **Sinaloa**

**Artículo 45.** El derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas compete:

- I. A los miembros del Congreso del estado;
- II. Al gobernador del estado;
  
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia del estado;
- IV. A los ayuntamientos del estado;
  
- V. A los ciudadanos sinaloenses;
- VI. A los grupos legalmente organizados en el estado.

La Ley Orgánica del Congreso especificará los trámites que tenga cada una de esas iniciativas.

## **Sonora**

**Artículo 53.-** El derecho de iniciar leyes compete:

- I. Al Ejecutivo del estado.
- II. Al Supremo Tribunal de Justicia.
  
- III. A los diputados al Congreso de Sonora.
- IV. A los ayuntamientos del estado.
  
- V. A los ciudadanos que representen el 1% del total inscrito en el padrón estatal conforme a los términos que establezca la ley.

## **Tabasco**

**Artículo 33.-** El derecho de iniciar las leyes o decretos corresponde:

- I.- Al gobernador del estado;
- II.- A los diputados;
  
- III. Al Poder Judicial del estado, por conducto del Tribunal Superior de Justicia, en asuntos de su ramo;

- IV. A los ayuntamientos en asuntos del ramo municipal; y
- V. A los ciudadanos del estado, mediante iniciativa popular.

## **Tlaxcala**

**Artículo 46.** La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

- I. A los diputados;
- II. Al gobernador;
  
- III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos del ramo;
- IV. A los ayuntamientos en lo relativo al gobierno municipal;
  
- V. A las personas residentes en el estado en los términos que establezca la ley; y
- VI. A los titulares de los órganos públicos autónomos, en asuntos de su ramo.

Todo proyecto de ley o decreto, así como los asuntos en que deba recaer resolución del Congreso, se tramitarán conforme a lo establecido en su ley orgánica y disposiciones reglamentarias.

## **Zacatecas**

**Artículo 60.** Compete el derecho de iniciar leyes y decretos:

- I. A los diputados a la Legislatura del estado;
- II. Al gobernador del estado;
  
- III. Al Tribunal Superior de Justicia del estado;
- IV. A los ayuntamientos municipales;
- V. A los representantes del estado ante el Congreso de la Unión;

VI. A los ciudadanos zacatecanos radicados en el estado; y

VII. A la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en el ámbito de su competencia.

Por lo anterior, consideramos que hoy en día contamos con una sociedad madura que busca los mecanismos para expresar su voluntad, sin intermediaciones innecesarias y el derecho a iniciar leyes es uno de ellos.<sup>1</sup>

A mayor abundamiento señalamos que precisamente esta iniciativa es el resultado de una inquietud de un grupo de ciudadanos y ciudadanas que buscaron en el grupo parlamentario de Acción Nacional el medio idóneo para plantear esta iniciativa ante este Congreso. Nuestro Partido al convertirse en el cauce de esta reforma constitucional refrenda una vez más su compromiso histórico con la ciudadanía de ser portavoz de las acciones que permitan una participación más activa de las y los mexicanos en la construcción y crecimiento de nuestro país.

**Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo al artículo 71 y se modifica el último párrafo del mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 71°. ...

I. a III. ...

**Las y los ciudadanos de la República tendrán el derecho de iniciar leyes.**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores **o las y los ciudadanos**, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

## **Transitorios**

**Primero.** Este decreto entrará en vigor, al día siguiente de su publicación en el Diario oficial de la Federación.

**Segundo.-** El Congreso de la Unión deberá adecuar a lo dispuesto en el presente decreto de reforma constitucional, al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el plazo seis meses contados a partir de que entre en vigor.

### **Nota:**

1 Nuestra propuesta es otorgarles a las y los ciudadanos el derecho de iniciar leyes. Y aquí cabe hacer una distinción fundamental entre el concepto teórico-jurídico de ley y decreto. Mientras que una ley es una norma jurídica obligatoria, general y abstracta, un decreto regula situaciones jurídicas de una manera concreta y particular. Esta distinción es fundamental hacerla ya que implica importantes diferencias en el desarrollo de la función legislativa. El expedir decretos legislativos por parte de cada una de las Cámaras que componen el Congreso debe permanecer una facultad exclusiva de las mismas todas que estos versan sobre cuestiones de procedimiento o administrativas las cuales se encuentran delimitadas en los artículos 74 y 76 de nuestra Constitución para la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente. Consideramos que la naturaleza misma de las facultades contenidas en ambos artículos obligan a que estas quedan constreñidas a iniciativa de las Cámaras exclusivamente. Por lo anterior, en la propuesta hemos distinguido entre la facultad de iniciar leyes o decretos respecto a los ciudadanos proponiendo el derecho de iniciar únicamente leyes.

Dip. Tatiana Clouthier Carrillo (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1721, jueves 31 de marzo de 2005

## Iniciativas II

QUE REFORMA EL APARTADO B DEL ARTICULO 102 Y LA FRACCIÓN II DEL 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO PEDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DEL MIÉRCOLES 30 DE MARZO DE 2005

Los suscritos, diputados federales a la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto de reformas y adiciones a los artículos 102, apartado B, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

La sociedad mexicana demanda mayor eficiencia de los organismos públicos defensores de los derechos humanos. En junio de 1990 fue establecida en nuestro país la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), dos años más tarde se le otorga rango constitucional, al igual que a sus similares de cada entidad federativa.

Lo anterior significó un notable avance, ya que permitió la creación de organismos no jurisdiccionales que de manera rápida y sencilla atendieran los reclamos de la

sociedad mexicana que cada vez, con mayor vigor, exigía respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, y a pesar de que han transcurrido casi trece años el *ombudsman* mexicano no se ha consolidado, puesto que hasta la fecha no ha logrado la confianza y credibilidad de amplios sectores de la sociedad mexicana.

En nuestro país la impunidad subsiste. El cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es muy frágil, no obstante el peso moral de una recomendación, las autoridades consideran que por carecer éstas de efectos vinculantes las puede o no atender a su arbitrio.

En suma, el *ombudsman* mexicano debe ser fortalecido para garantizar en nuestro país la defensa efectiva de los derechos humanos en forma vigorosa y eficiente.

Ahora bien cuáles son estos factores que redundan en la eficiencia del *ombudsman*. A nuestro juicio deben reformarse los siguientes:

- a) La necesidad de ampliar su actual esfera de competencias a las materias de derechos políticos, asuntos electorales y laborales, y
- b) Dotarle de la facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales de los estados y del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano cuando considere que los mismos puedan ser violatorios de los derechos humanos.

Estos son dos elementos que consideramos son esenciales para el fortalecimiento de la tutela eficaz de los derechos humanos.

#### **A) Ampliación de facultades:**

Actualmente el apartado B del artículo 102 constitucional impone cuatro limitaciones al trabajo de los organismos públicos de derechos humanos: los

asuntos electorales, los laborales, los jurisdiccionales de fondo y todos los relativos al Poder Judicial de la Federación.

Estas limitaciones que los *ombudsman* tienen para intervenir en la defensa de los derechos humanos, han sido fuente de fuertes críticas a estos organismos.

A continuación se analizan cada una de estas limitantes.

### **1) Violación de derechos políticos:**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas establece en su artículo 21, numeral 1, que "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos". Y en el numeral 2 se señala que "toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país".

No obstante que el Estado mexicano es suscriptor de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el presente gobierno, a través de subterfugios legales, ha realizado una serie de actos tendientes a lograr la inhabilitación de una de las personas públicas que en este país han logrado mayor aceptación entre los potenciales electores, esto desde luego constituye un ataque a las instituciones democráticas y además una violación directa a los compromisos internacionales que México ha firmado en materia de derechos humanos.

### **2) Asuntos electorales:**

Esta limitante competencial tampoco tiene razón de ser puesto que si la competencia genérica de las instituciones públicas de derechos humanos son los actos y omisiones de los servidores públicos integrantes de la administración pública, y estos pudieran hacerse consistir en actos u omisiones que violen derechos humanos de los ciudadanos mexicanos, no existe razón alguna para que no sean conocidos por estos organismos. Naturalmente que quedarían excluidos

de la competencia de las Comisiones, las decisiones jurisdiccionales de carácter electoral, para no convertir a las Comisiones de Derechos Humanos en órganos de apelación de las resoluciones de los tribunales electorales. Por esta razón nuestra propuesta se orienta a ampliar la competencia en esta materia.

### **3) Asuntos laborales:**

Parece sumamente grave que, mientras en el país se denuncia que en algunas regiones, niños y adultos padecen condiciones laborales similares a las de la esclavitud, se insista en mantener de manera genérica esta limitante competencial sin distinción alguna.

Más bien, si genéricamente el *ombudsman* es un órgano que conoce de los actos u omisiones de autoridades administrativas, tanto en el ámbito federal como estatal, según se trate, es evidente que dentro de esta facultad se incluye a los propios actos laborales. Por lo que resulta injustificable, a todas luces, que se impida a los *ombudsman* conocer de este tipo de asuntos, que puedan motivar violaciones a los derechos humanos. Luego entonces, la regla competencial genérica es que el *ombudsman* sea competente para conocer de actos u omisiones de autoridades administrativas, excepto en cuestiones jurisdiccionales de fondo.

### **4) Asuntos jurisdiccionales y del Poder Judicial**

Existe un consenso generalizado entre la mayoría de los tratadistas, y una práctica generalizada en la mayoría de las legislaciones del mundo en el sentido de excluir de la competencia de estos organismos las decisiones jurisdiccionales de fondo, no así los actos de naturaleza administrativa de dichos órganos.

Frente a esta limitante competencial existen dos soluciones: la primera es la que establece el artículo 13 de la Ley Orgánica del defensor del pueblo español, el cual dispone que cuando este reciba quejas referidas a irregularidades al

funcionamiento de la administración de justicia este deberá turnarlas al consejo general del Poder Judicial según el tipo de reclamación.

En nuestro caso podría establecerse una solución similar, como es sabido, en nuestro país, a partir de la reforma de 1994 a nuestra Constitución, se instituyó el Consejo de la Judicatura Federal, en el caso del Poder Judicial de la Federación y sus equivalentes en cada entidad federativa, como órganos de administración y disciplina de dichos poderes.

Por lo que el *ombudsman* turnaría a estos órganos las quejas referidas a actos administrativos tanto del Poder Judicial de la Federación como el Poder Judicial de los estados.

Una segunda solución, conservando la limitante constitucional tratándose de decisiones jurisdiccionales de fondo; radica en establecer una competencia genérica tratándose de actos administrativos, tanto de los Poderes Judiciales locales como del Poder Judicial de la Federación. Por esta última solución legislativa nos hemos inclinado.

### **C) Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover las acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La mayoría de las legislaciones de derechos humanos del mundo facultan al *ombudsman* de sus respectivos países para interponer estos recursos. En nuestro país como resultado de la reforma judicial de 1994 se establecieron las acciones de inconstitucionalidad, legitimándose el artículo 105 constitucional, fracción II para promoverlas a las minorías legislativas, al procurador general de la República y como resultado de la reforma constitucional de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de ese año, a los partidos políticos por medio de sus. dirigencias nacionales, o locales, según el caso, para interponerlas.

Por nuestra parte proponemos adicionar un inciso g) a la fracción II del artículo 105 constitucional para legitimar, también, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover dichas acciones en contra de leyes federales o locales de los estados y del Distrito Federal o en tratados internacionales cuando considere que el contenido de dichos instrumentos legales pueda traducirse en violaciones a los derechos humanos.

### **Compañeras y compañeros legisladores:**

En el momento histórico que vivimos, caracterizado por una persistente crisis económica, que genera una desigual distribución de riqueza, que a su vez se traduce en pobreza y en pobreza extrema, en donde el desempleo aumenta vertiginosamente y en el que ante la falta de oportunidades laborales los ciudadanos mexicanos buscan en otros países, particularmente en los Estados Unidos de América, oportunidades de empleo, resulta imprescindible fortalecer el ámbito competencial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

A los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo nos interesa que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se pronuncie en contra de los actos que atentan contra la dignidad de miles de migrantes centroamericanos que se encuentran en nuestro país, cuyos derechos humanos son continuamente pisoteados.

Nos interesa que la Comisión se pronuncie enérgicamente en contra de las violaciones de los derechos humanos de los que son víctimas nuestros connacionales en territorio norteamericano.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos debe instar al Ejecutivo federal para que interponga todos los recursos diplomáticos que sean posibles para evitar que nuestros migrantes sigan muriendo en los desiertos de Arizona y Nuevo México o que sigan siendo perseguidos por grupos racistas en el sur de los Estados Unidos de América.

En síntesis en la presente iniciativa proponemos una ampliación de competencias a favor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que este en plenas condiciones legales de defender y tutelar los derechos humanos de los gobernados que puedan ser violentados por actos de la autoridad, independientemente del poder público al que éstas pertenezcan.

**Compañeras y compañeros diputados:**

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en los artículos 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, sometemos a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto de reformas y adiciones a los artículos 102, apartado B, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.** Se reforman los párrafos primero y tercero del apartado B del artículo 102, y se adiciona un inciso g) a la fracción II del artículo 105, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 102.**

A. ...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos.

**La Comisión Nacional, de Derechos Humanos también será competente cuando se violen los derechos políticos de los gobernados y en asuntos electorales y laborales.**

...

...

...

...

...

#### **Artículo 105.**

La Suprema Corte de la Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

II. ...

a) al f) ...

**g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.**

#### **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 treinta días del mes de marzo del año dos mil cinco.

Por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo:

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

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Marzo 30 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1721, jueves 31 de marzo de 2005

## Anexo I: Iniciativas

### QUE REFORMA LOS ARTICULOS 52, 53 Y 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO CABELLO GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado José Antonio Cabello Gil, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

I.- La representación política es un término que encuentra sus orígenes en el mundo antiguo, sin embargo no es sino hasta la Edad Media donde se empieza a utilizar el término como tal. Por representación Popular debe entenderse *el fenómeno a través del cual, mediante técnicas diversas, principalmente la elección, se designa a cierto número de ciudadanos para que en representación del colectivo (pueblo) participen en la creación de la voluntad estatal.* En nuestro país no fue sino hasta 1808, cuando motivado por la crisis política que ya se avecinaba, que se menciona por primera vez la palabra representación, esto, al aparecer, en el documento intitulado *Ideas del Congreso Nacional de la Nueva España.* En el documento podemos encontrar algunos principios de la

Representación Política, pues pugnaba por la creación de una Asamblea integrada por trescientos representantes de la Nueva España. A partir de la elaboración de este precedente, todos los subsecuentes documentos incluían expresa o tácitamente el principio de representación política. Pero si bien la representación política es un medio a través del cual se busca representar a la *voluntad general* debemos resaltar que existen tres concepciones sobre este concepto.

A) La teoría del mandato imperativo: Ésta considera al representante como un procurador sometido y limitado por las instrucciones de sus representados. El representado no tiene *voluntad propia*, sino que es exclusivamente el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política. Esta es la visión *contractual y privatista de la representación*. Esta teoría se impulsa sobre las bases del *Contrato Social* de Jean Jacques Rousseau.

B) La teoría organicista alemana: Sostiene que los representantes son un órgano del Estado. Desde esta perspectiva el pueblo y el parlamento o congreso son órganos del Estado. El pueblo como órgano primario y en su función de cuerpo electoral tiene como principal objetivo crear al parlamento o al congreso, éste se convierte en órgano secundario del Estado a través del cual se ejecuta la voluntad del pueblo.

C) La teoría clásica de la representación: De acuerdo a la cual el representante no está atado a ningún tipo de mandato, es independiente de sus representados, no representa ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la Nación, pagado por el Estado. No existe ningún tipo de responsabilidad entre representante y representado, salvo la política. El representante crea y no meramente repite la voluntad de la nación.

El artículo 51 de nuestra Constitución establece que "La cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación". En este artículo se opta por adoptar la Teoría Clásica de la Representación. Sin embargo, esto ha dado motivo a un sinnúmero de debates en la doctrina mexicana. Así existe la opinión de que se debe

prioridad a los asuntos de carácter general y nunca anteponer los intereses regionales a los de toda la colectividad nacional; otro sector manifiesta que el principio anterior es una ficción, un contrasentido, que únicamente se ha servido para ocultar la independencia extrema de los representantes respecto a la Nación. Por otro lado, encontraremos a los eclécticos, aquellos que consideran que el legislador, de acuerdo al interés a debate, representa a la nación o a una región o distrito en concreto.

Al analizar el anterior concepto, salta a nuestra mente un fundamental concepto: La Democracia. Este concepto ha sido motivo de innumerables cursos de Filosofía del Derecho, Teoría del Estado y de Derecho Constitucional. Más allá de motivos teóricos, la importancia de este concepto radica en el significado que tiene sobre la estructura de cualquier Estado. Actualmente a todo aquel Estado sin Democracia se le considera un lastre para la Comunidad Internacional; sin embargo, el término resulta mucho más complicado de lo que aparenta, ya que como señala Enrique Sánchez Bringas *es un término que carece de contenido preciso y definido porque en el recorrido de la humanidad, a través de la historia del poder y su ejercicio, ha sido utilizado como dispositivo justificador y legitimador de los más encontrados intereses de clases, grupos y personas.*

Dentro de la llamada *Democracia Liberal* -indirecta, semidirecta y excepcionalmente directa- encontramos a la llamada *Democracia Semidirecta*, la cual se vale de dos procedimientos que dan al pueblo la posibilidad de expresar su opinión sobre los problemas sometidos a su consideración, estos procedimientos son: *la iniciativa*, que busca provocar una determinada decisión de los gobernantes; y, *el referéndum*, que tiende a ratificar o rechazar una decisión de los gobernantes. Este último procedimiento es por excelencia el instrumento de la Democracia Semidirecta, ya que así es posible prescindir del parlamento y dirigirse directamente al pueblo.

En lo que se refiere a nuestra Carta Magna, ésta proclama su adhesión a la ideología de la democracia liberal, que consagra el principio de la soberanía

popular y adopta el principio de la Democracia Representativa: "*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa democrática...*"  
Artículo 40.

Dentro de las distintas formas de Representación, nuestra Constitución adoptó en un principio la de *Mayoría Relativa*. No fue sino hasta 1962 cuando se adopta la *Representación Proporcional* sin abandonar también la mayoría relativa. Tanto al seno de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, existe esta figura de representación proporcional. En la primera recae en los llamados diputados plurinominales y en la segunda recae en las senadurías a la primera minoría.

No obstante el criterio que determinó el incremento de curules y escaños, poco o nada han tenido que ver con la dinámica demográfica de México o con criterios asociados al desarrollo regional y estatal de nuestro país; tampoco han tenido relación alguna con la calidad de la representación popular o con la eficiencia del trabajo legislativo. En cada reforma constitucional que ha modificado el número de integrantes y las fórmulas de acceso a las Cámaras Federales, los fines han sido políticos; es decir, producto de la disputa por mayores espacios que deriva de los nuevos equilibrios de fuerzas partidistas.

El establecimiento del Sistema Mixto de Mayoría Relativa y Representación Proporcional, instituido en el Artículo 53 de nuestra Constitución, tiene como finalidad hacer posible el acceso de las "minorías" a la Cámara de Diputados. Este sistema de representación proporcional recibe también el nombre de "Diputados de partido". En el Artículo 54 de nuestro máximo ordenamiento se señalan las reglas y requisitos necesarios para que los partidos puedan obtener diputaciones plurinominales.

Existen distintos métodos para la selección de los Diputados de Representación Proporcional, podemos mencionar que existe un método de listas abiertas y listas cerradas, nuestro país ha adoptado el último criterio, dejando a la voluntad del partido el nombre de las personas que habrán de representarnos en el Congreso,

he aquí un *quid* de la iniciativa, ¿Está desgastada la Representación Proporcional?, ¿De ser así qué reformas serían necesarias para que el principio de Mayoría Relativa fuera totalmente eficiente? ¿O acaso habrá una forma diferente de concebir a la Representación Proporcional para que ésta cumpla con su cometido?

Actualmente este sistema, lejos de propiciar la participación de las minorías, ha logrado que se fraccione cada vez más la voluntad popular, *la voluntad general*. Hoy en día se ha puesto a debate público la situación que engendran los representantes plurinominales, sin embargo todas las críticas y soluciones que se dan son sólo de carácter económico.

II.- Por Representación Popular debe entenderse *el fenómeno a través del cual, mediante técnicas diversas, principalmente la elección, se designa a cierto número de ciudadanos para que en representación del colectivo (pueblo) participen en la creación de la voluntad estatal*.

De la anterior definición se desprende un elemento *sine qua non* de la representación: la elección. El politólogo alemán Dieter Nohlen considera que las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo. Pero los electores necesitan de un mecanismo para expresar su preferencia por determinado partido o persona, a partir de los cuales se llenaran los escaños en algún órgano representativo. Estos mecanismos son los llamados sistemas electorales.

Los sistemas electorales son pues los medios de los que se vale un elector para, a partir de una preferencia, escoger a sus representantes. En las democracias modernas la representación proporcional y el sistema mayoritario son los sistemas electorales preferidos y más difundidos.

Según la Teoría Clásica de la Representación, el representante no está atado a ningún tipo de mandato, es independiente de sus representados, no representa

ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la Nación, los gastos de los representantes son sufragados por el Estado. No existe ningún tipo de responsabilidad entre representante y representado, salvo el bien común. Claro es que el representante sí tiene un tipo de obligación frente a la nación, y ésta es orquestar leyes y políticas públicas encausadas a la búsqueda del bien público. El representante crea, en aras a un mejoramiento del acceso al bien público, más no repite la voluntad de la nación. Esta teoría representa el arribo del concepto de representación a la época moderna.

La anterior teoría ha dado motivo de grandes debates en la doctrina mexicana. Hay quien aboga por ella sosteniendo que se debe prioridad a los asuntos de carácter general y nunca anteponer los intereses regionales a los de toda la colectividad nacional; otro sector manifiesta que el principio anterior es una ficción, un contrasentido, que únicamente ha servido para ocultar la independencia extrema de los representantes respecto a la Nación. Encontramos al final la postura ecléctica que considera que el legislador, de acuerdo al interés a debate debe representar a la nación o a una región o distrito en concreto.

La representatividad ciertamente está determinada en gran parte por variables sociales (percepción, cognición, estereotipos y autoridad) que deben ser tomados en cuenta, ya que el impacto que causa sobre una persona puede ser muy diferente en cualquier otra que pertenezca a otra esfera, inclusive dentro de un mismo distrito electoral. Estas raras vinculaciones, propias de la representación, se ven evidenciadas en la forma en que condicionan la elección de nuestros representantes; papel muy importante en este condicionamiento lo toman también los llamados dispositivos institucionales, tales como los sistemas electorales y los sistemas de designación.

La representación proporcional en México, como sistema electoral, ha condicionado y desvirtuado ese vínculo natural y objetivo que debería darse entre representante y representado; lejos de representar la voluntad y la consecución del bien común, la representación proporcional en este país se traduce meramente

en lo que el politólogo Grazia llama "un resultado del álgebra especial de los agregados de los individuos".

III.- Desde el punto de vista técnico, los sistemas electorales reflejan el modo según el cual el elector manifiesta, por medio del voto, el partido o el candidato de su preferencia, y a partir de estos votos se reparten y se asignan escaños en algún órgano representativo.

Los sistemas electorales se han clasificado básicamente según dos principios: el de elección mayoritaria y el de la elección proporcional. Caracterizándose el primero como un sistema eminentemente pragmático, natural y directo, y el segundo como un sistema que busca una mayor equidad entre opciones políticas. El sistema práctico nace en Inglaterra, mientras que el otro sistema aparece en Francia. Esta oposición entre equidad y lo práctico ha sido motivo de innumerables debates relativos a los Sistemas Electorales. La presión a favor de la equidad ha triunfado fuera del mundo de habla inglesa al aceptar la representación proporcional, pero las condiciones pragmáticas han modificado el triunfo proporcional: los umbrales incorporados en la mayoría de los sistemas proporcionales significan el reconocimiento de que un número excesivo de partidos pueden provocar una seria dificultad para la gobernabilidad. Un poder legislativo que fuera un espejo perfecto del pensamiento del electorado en el día de la votación tal vez no resulte tan adecuado para ser la base de un gobierno eficaz como otro que ofrezca un reflejo más crudo, pero más decisivo de las tendencias mayoritarias.

El anterior argumento tiene especial relevancia, y es que la adopción de un sistema de representación proporcional se debe hacer de una forma muy meticulosa y cuidadosa; de no hacerlo, se pueden propiciar diferentes vicios tales como una posible ingobernabilidad y la pérdida del vínculo que da origen a toda elección; es decir, el vínculo representativo.

Nohlen ha opinado que las definiciones usuales de los sistemas mayoritarios y de los proporcionales no operan en el mismo plano lógico, por ello ha propuesto distintos principios para poder distinguir entre ambos. Primero, fija un principio denominado de decisión que establece el modo en que se han de valorar los votos; y, por otro lado, el de la función de representación, que se traduce en los objetivos políticos buscados con la elección.

El sistema mayoritario es definido, por lo general, en relación a su forma de decisión, ésta es que, gana el que tiene más votos; al contrario, el sistema de representación proporcional es definido en base a su función de representación, la cual busca que la mayoría de las corrientes políticas de una población se encuentren representadas en el órgano legislativo.

Los sistemas electorales presentan estructuras muy complejas, constituidas por diferentes elementos los cuales son combinables de diversos modos. La legislación concerniente a los Sistemas Electorales se centra en cuatro áreas fundamentales: el diseño de las circunscripciones electorales, las candidaturas, la forma en que se desarrolla la votación y la conversión de los votos en escaños.

IV.- El caso del sistema electoral mexicano resulta de gran interés. Ya hemos mencionado acerca de los llamados sistemas electorales semi-proporcionales, se dice que el sistema electoral en México no puede ser considerado como de esta índole, ya que como señala Nohlen, *el mismo sistema electoral y sus alteraciones en el tiempo constituyen el mejor argumento para legitimar esta advertencia y precaución*. También existe quien asegura que nuestro sistema electoral es similar al de Alemania (representación proporcional personalizada). Pero podemos decir que en lo único que se asemejan ambos sistemas es en el hecho de otorgar un doble voto a los electores. Más no habremos de perder de vista que aunque son igual de complejos, el sistema alemán elimina efectivamente las disparidades entre los votos y las preferencias de la gente, en tanto el sistema mexicano intenta lo mismo pero sin mucho éxito.

Con la Revolución Mexicana, el Poder Legislativo sufriría varias mutaciones. Se mantenía el sistema bicameral y se seguía estableciendo un periodo de dos años para el ejercicio de los diputados; lo anterior obedecía a que el Presidente de la República duraba solamente cuatro años en el poder, por lo cual se consideró prudente que el cargo durara la mitad de este periodo. El cargo de Presidente se extendió en 1928 a seis años, por lo cual la duración del cargo se extendió a un año más.

Desde 1917 se otorgó a los ciudadanos el derecho de sufragar en forma directa. Para este año se decidió que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasará de veinte mil, de acuerdo con el censo nacional. Pero ante el considerable incremento demográfico de nuestro país, este número de electores fue ampliándose sucesivamente. En 1928 se hizo de cien mil y fracción que pasará de cincuenta mil; en 1942 de ciento cincuenta mil o fracción que pasara de setenta y cinco mil; en 1951, de ciento setenta mil o fracción que pasará de ochenta mil; en 1960 de doscientos mil o fracción que pasará de cien mil; en 1972, de doscientos cincuenta mil o fracción que pasara de ciento veinticinco mil habitantes.

Al margen de que todo este manejo de cifras refleja la gran explotación demográfica que sufrió nuestro país el siglo pasado, esta manipulación de cifras también pone en evidencia la necesidad de determinar un número fijo y suficiente de diputados. Dicha Reforma sería impulsada en 1977 durante el sexenio de López Portillo.

V.- Desde el Gobierno de Luis Echeverría, a principios de 1970, el sistema electoral ha sido reformado cada seis años. Lo anterior encuentra explicación en que conforme pasa el tiempo, es más difícil eclipsar el clamor popular por mejores condiciones democráticas. Este clamor popular fue muy bien adaptado a los fines y necesidades de los entonces gobiernos, quienes a su vez daban respuesta a este reto de pluralidad política creciente.

No podemos ocultar que dichas reformas fueron tomando un diferente matiz a raíz del tiempo. Estas reformas han tenido dos tendencias generales. Por un lado, una apertura del sistema de partidos, desde una situación de partido único hacia un multipartidismo. Consideremos que aunque lentamente, la Constitución ha sufrido reformas importantes, sobre todo en lo que refiere a asegurar un espacio en el Congreso a los partidos de oposición. Asimismo, la reforma a la Ley electoral dio un vuelco a la vida política del país, aún y cuando este cambio se gestó al ritmo y conveniencia del anterior partido hegemónico. La segunda tendencia, que considera Nohlen de vital importancia, es el hábil y sofisticado manejo que se ha efectuado sobre la representación política. Lo anterior, sumado a un eficaz manejo del sistema electoral, garantizó el dominio de un sólo partido durante los últimos 70 años. Este manejo del sistema electoral se hacía con una doble cara: ya que la reforma política se articuló alrededor de todo un discurso de avance democrático, pero sustancialmente la reforma se hacía en función de la adaptación de las reglas del juego a los intereses de poder del partido dominante. El sistema electoral ha sido uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano. Sólo recientemente, con las reformas electorales de 1996, se ha concluido este ciclo de la historia política mexicana.

Resulta claro que las reformas de 1996 produjeron un efecto positivo en la nueva democracia mexicana. Estas nuevas condiciones fueron impulsadas desde la creación del Instituto Federal Electoral.

El sistema Electoral Mexicano desde 1963 ha sufrido tres reformas fundamentales. Las primeras en 1963, en la cual se le concedía a todo partido político que alcanzará un umbral de votación del 2.5% de la votación nacional, cinco asientos y un asiento adicional por cada 0.5% adicional que consiguieran, hasta un total de 20 escaños. Asimismo, aquel partido que logrará 20 o más asientos por triunfos en distritos uninominales ya no podía acceder a este tipo de *diputados de partido*. Por otro lado, aquel partido que no hubiere logrado los 20 diputados de mayoría, podría utilizar su votación nacional hasta llegar a un total de 20 diputados. Resulta

claro que este sistema no es de ninguna forma de representación proporcional, como se ufanaron en hacerlo ver los artífices de esta reforma. Esta reforma concedía un premio a las minorías, pero aún así este periodo (1963-1976) se caracterizó por un dominio absoluto del partido hegemónico.

La segunda etapa en el desarrollo del Sistema Electoral se dio con la Reforma de 1977. Se introdujo por primera vez un sistema segmentado, el cual consta de dos partes: uno mayoritario, y otro proporcional. Este sistema incluyó el Sistema del Doble Voto. Se votaba en 300 circunscripciones uninominales a través del sistema de la Mayoría Relativa. Asimismo, se dividió al país en cinco circunscripciones plurinominales sobre las cuales se elegía a otros 100 diputados, que luego se cambiaría a 200 diputados a partir de 1985. Se bajó el umbral de representación al 1.5% de la votación válida, también se ponía un límite a los partidos que obtuvieran más de 60 diputaciones de mayoría. Con esta reforma la oposición fue ganando terreno hasta alcanzar un 25% de representación efectiva en el Congreso.

Para 1986 se introdujo una reforma al sistema electoral, la cual le daba al entonces partido dominante la oportunidad de acceder a las diputaciones de carácter plurinominal. Se fijan 5 circunscripciones plurinominales, a cada una se le asignan 40 diputados plurinominales. Los partidos de oposición alcanzaron hasta un 30% de votación efectiva, y se otorgó al partido mayoritario la posibilidad de participar en la repartición de diputaciones plurinominales, siempre y cuando no excedan el 70% de los escaños. Esta concesión se hace en virtud de la llamada "Cláusula de Gobernabilidad".

Para 1990 se le hicieron algunas reformas a la Ley Electoral, el número de diputados sigue siendo de 500 diputados, 300 uninominales y 200 plurinominales mediante listas cerradas y bloqueadas. La adjudicación de los escaños empieza con la exclusión de aquellos partidos que no lograron el 1.5% de la votación nacional. Hecho el descuento, queda la *votación efectiva*. La distribución de los escaños se hizo mediante el método del cociente electoral rectificado, que

corresponde al cociente que resulta de la votación efectiva por el número de las circunscripciones. Cada partido recibe tantos escaños como veces cabe el cociente electoral rectificado en su votación. Los escaños restantes se adjudican en dos pasos. Primero, se aplica el "cociente de unidad" que se consigue por la división de los votos aún no utilizados por el procedimiento anterior (residuo), con el número de escaños restantes. Segundo, si aún sobran escaños se aplica la regla del resto mayor. En ésta última sólo participan los partidos que ya obtuvieron escaños en los dos primeros procedimientos. Este sistema es muy parecido al que implantó la reforma de 1996.

Así pues, el Artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Cámara de Diputados se integra por 500 representantes, de los cuales 300 son elegidos por mayoría relativa (un total del 60%) y los 200 restantes son elegidos mediante la fórmula proporcional (40% de la Cámara). Es por eso que Nohlen lo califica como un sistema segmentado de dominio mayoritario, o bien podemos calificarlo como lo hacen los especialistas en derecho Electoral Mexicano, *como un sistema mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional*.

Al respecto de la conformación de la Cámara de Diputados cabe precisar que los diputados federales de mayoría y los de representación proporcional, aún cuando hayan sido electos por los habitantes de una determinada demarcación electoral (distrito o circunscripción) una vez calificadas las respectivas elecciones, tienen el mismo rango y naturaleza; es decir, todos ellos son representantes de la nación entera y no sólo de los distritos electorales o de las circunscripciones plurinominales en las que fueron electos.

Nuestra Carta Magna acoge la Teoría Clásica de la Representación para la Cámara de Diputados. Establece que cada uno de los diputados tiene el interés de preservar los intereses de la Nación ante cualquier interés particular.

VI.- Ya hemos señalado que nuestra Constitución establece dos tipos de diputados, los cuales se eligen en dos tipos de circunscripciones. Por un lado, están los diputados de mayoría relativa, los cuáles son elegidos en distritos uninominales, es decir sólo hay un candidato por partido para elegirse; y, por el otro lado, encontramos a los diputados de representación los cuáles son elegidos de 5 grandes circunscripciones, en donde se utilizan las listas de partido cerradas y bloqueadas para su designación.

En lo que refiere a los distritos uninominales, nos conformaremos con decir que la distribución de los 300 diputados entre las 32 entidades federativas se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada una de ellas sobre el total nacional, para lo cual se toman como base los resultados arrojados por el censo general de población realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI).

Asimismo, se establece como mínimo dos distritos por cada Estado. El criterio para la elección de representantes por mayoría se fundamenta en el mayor número de votos obtenidos por una fórmula de candidatos (titular y suplente). El principio es que *The winner takes all* (El ganador se lo lleva todo).

Creemos que el número de escaños por distrito uninominal es correcto, ya que los distritos deben ir cambiando según vayan cambiando las circunstancias demográficas del país, así que tomando en cuenta el censo general de población se puede dar reflejo a las necesidades representativas de cada entidad federativa.

Respecto a las circunscripciones plurinominales, hay que resaltar que el país se encuentra dividido en 5 grandes circunscripciones plurinominales, y a cada una se le asignan 40 diputados. Éstas, a diferencia de los distritos uninominales, requieren de mayor coordinación, ya que se deben conjugar varias entidades para proponer cada una candidatos para su partido, y aunque la plataforma política es común, la divergencia entre la selección de candidatos puede ser considerable. La

forma de postular a los candidatos es a través de listas, las cuales son cerradas y bloqueadas, por lo que el elector no puede marcar orden ni preferencias.

Amén de las fórmulas de distribución entre votos y escaños y de las propias listas cerradas y bloqueadas, las circunscripciones plurinominales en México se considera que han contribuido a la pérdida del vínculo representativo entre elector y candidato. Pues si ponemos como ejemplo a la primera circunscripción, que es un área geográfica tan grande en donde puede ser que un elector en Jalisco le esté dando indirectamente su voto a un candidato de la lista que pertenece a Baja California (desconociendo la identidad del mismo completamente). Así, tomando conciencia, y aunque se diga que los diputados son representantes de la nación, no basta con una simple simpatía partidista para justificar el derecho político del voto. Las circunscripciones plurinominales están pensadas para distritos pequeños en lo que a área geográfica se refiere, la inmensidad geográfica de los que tenemos en México despersonaliza aún más el voto y conduce a que el elector emita un *voto ciego*.

**VII.-** El sistema electoral mexicano integra dos tipos de candidatura. En primer lugar, 300 de los escaños en el Congreso son elegidos mediante candidaturas individuales. En México se establece que por cada diputado titular, habrá un diputado suplente. De tal forma que al hacer la elección de candidato por distrito nominal en la boleta deberá estar registrado el nombre del candidato, y en letras más pequeñas el nombre de su suplente. Esta elección de candidato es mucho más sencilla y consciente que la elección por la lista plurinomial de algún partido. En las candidaturas individuales apelamos al carisma y al compromiso que adopta cada candidato. Este tipo de candidaturas son las que cuestan más dinero a los partidos y a los propios candidatos, ya que aquí el proselitismo político se hace necesario para lograr el voto de las personas. De aquí que el propio IFE establece límites para los gastos en campaña a fin de asegurar una contienda financieramente proporcional y equitativa.

Nos queda claro también que, en un país con escasa educación cívica y democrática, este tipo de candidatos pueden apelar a diversos mecanismos políticos para acaparar la votación de la población, e incluso motivarlos para que su segundo voto vaya orientado hacia la elección de la lista regional de su partido.

Las forma de la candidatura de los restantes 200 diputados se realiza a través de listas regionales, este tipo de candidaturas son ignoradas por la mayoría de los electores. El día de la elección se le presentan al elector las opciones en dos boletas: una por un candidato individual, y en la otra boleta sólo se encuentra con los distintivos o emblemas de cada partido; al elector se le informa que esa boleta es para elegir la fórmula proporcional, al reverso de la boleta se presentan las listas regionales que postula cada partido. Por lo general el elector pasa desprevenido esta situación y su voto lo orienta más a su preferencia partidista; pero, como ya hemos dicho, el elector emite un voto ciego porque no sabe a final de cuentas a qué candidato le estará dando un voto.

Ya he dicho que la simple constitución de las circunscripciones plurinominales ha contribuido a la pérdida del vínculo de representatividad entre elector y candidato; y, aún más, debemos decir que las listas regionales también contribuyen a un detrimento de la voluntad popular.

En este tipo de candidaturas, tal y como acertadamente señala Sartori, el partido se vuelve un *agente nominador*. Por lo general, el elemento primordial para que una persona resulte candidata por estas listas es su peso en el partido: a mayor fuerza al interior del partido, mejor lugar en la lista. Como ya mencionamos anteriormente, las listas regionales en México son cerradas y bloqueadas, por lo que el orden establecido en que irán siendo elegidos los candidatos depende exclusivamente de cuestiones internas del los partidos.

El origen de las listas, a parte de ser la forma de candidatura de los sistemas proporcionales, tenía como fin también otorgar al partido la posibilidad de configurar sus listas en base a las minorías sociales. Tenemos el citado caso de

Sudáfrica en donde las listas fueron utilizadas como un método para acercar a las distintas etnias a la participación política. Nuestra legislación federal sólo conmina a los partidos a promover una mayor participación de las mujeres en los procesos electorales, pero no se hace hincapié, por ejemplo, en otorgarle también la posibilidad de participar a otros sectores considerados minoritarios.

VIII.- La iniciativa que proponemos a fin de mejorar el sistema de representación proporcional en nuestro país es la siguiente.

Que en nuestra Constitución se reformen los Artículos 52, 53 y 54 a fin de que se establezca en el procedimiento aplicable para la elección de los diputados según el principio de representación proporcional, a la par del sistema de asignación por listas regionales, **el sistema de porcentajes mayores de votaciones.**

A los partidos políticos que cumplan con las dos primeras bases establecidas en el Artículo 54 Constitucional, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubieren obtenido sus candidatos, les podrán ser asignados diputados por el principio de representación proporcional de acuerdo con su votación.

De los 500 diputados que integran la Cámara de Diputados, 300 se elegirán por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 serán electos según el principio de representación proporcional. De estos últimos, el cincuenta por ciento se asignarán de acuerdo a las listas regionales de representación proporcional que registren los partidos; el otro cincuenta por ciento se asignará de acuerdo a los porcentajes mayores de la votación válida distrital de cada circunscripción de los candidatos de cada partido político no electos bajo el principio de mayoría relativa.

La elección de diputados por el principio de representación proporcional se verificará con base a la lista que para tal efecto presenten los partidos políticos

para la circunscripción plurinominal y a la modalidad de porcentajes mayores de la votación válida distrital de cada circunscripción.

Los partidos políticos deberán presentar una lista de candidatos ordenada en forma progresiva de 100 diputados a elegir por la modalidad de listas regionales de representación proporcional. El Instituto Federal Electoral, al aplicar la fórmula electoral que se define en el ordenamiento respectivo, asignará a los partidos políticos el número de diputados por el principio de representación proporcional que les corresponda de acuerdo con la votación obtenida.

Los diputados que les correspondan a cada partido conforme al principio de representación proporcional les serán asignados alternativamente entre los candidatos registrados en las listas regionales de representación proporcional y los otros 100 candidatos que procedan según la modalidad de porcentajes mayores de votación válida distrital de cada circunscripción, iniciando por la primera.

La asignación de diputados por la modalidad de listas regionales de representación proporcional seguirá el orden de prelación establecido por los partidos. La asignación mediante la modalidad de porcentajes mayores de votación válida distrital de cada circunscripción se realizará entre los candidatos que no hubieren sido electos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa. En este caso la asignación procederá de acuerdo a la lista que se elabore en forma descendente a favor de quienes hubieren obtenido el mayor porcentaje de votación válida distrital de cada circunscripción con relación a los demás candidatos de su propio partido.

Para suplir a los diputados electos por la modalidad de lista de representación proporcional y de porcentajes mayores, la Cámara de Diputados mandará llamar al siguiente de la lista única que establezca el Instituto Federal Electoral misma que será integrada con los diputados electos de representación proporcional y de mayor porcentaje de votación válida distrital de cada circunscripción, siempre que

reúna los requisitos de elegibilidad que contemplen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley reglamentaria correspondiente.

**IX.-** En cada uno de los elementos que hemos ido desarrollando, se ha argumentado que se producen grandes distorsiones de la representación popular. Tanto la forma de las candidaturas, como el tamaño de las circunscripciones confluyen con este último apartado en el cual termina por despersonalizarse por completo el derecho político del voto. Lo cual ha hecho que la representación proporcional se haya transformado únicamente en un utensilio, a través de una fórmula matemática, para que se repartan diputaciones a candidatos que se han ganado únicamente la confianza de su partido, **más no directamente del electorado.**

Debemos pensar en dejar de lado el criterio que establece que las matemáticas son la clave en los sistemas electorales. Aún y cuando una democracia representativa haga evidente la conversión de personas en números, los votos son números, ya que se contabilizan, pero también son la expresión de una idiosincrásica voluntad general, la cual no puede ser reducida al simple estado de ánimo de líderes de partido y a una serie de divisores.

Las sociedades modernas cada día se encuentran más despersonalizadas, la importancia de la persona como individuo cada día es menor en nuestro entorno. Con el paso del tiempo las colectividades también serán relegadas a un segundo plano, y este tipo de sistemas electorales contribuyen para que este escenario se cumpla en menor tiempo.

El sistema electoral mexicano, como se ha podido ver, no está proyectado para reflejar la voluntad general dentro de nuestro marco representativo, lo anterior como se ha venido señalando se debe a un contexto tanto histórico y político como legislativo. Nuestro actual sistema electoral ha sido producto de continuas reformas, las cuales no se realizaron con el fin de mejorar y modernizar nuestro órgano representativo, sino más bien se llevaron a cabo para mantener un status

político determinado. Estas reformas hicieron muy confusos y difusos los elementos propios de todo sistema electoral, estos son la forma de las circunscripciones, **la forma de la candidatura** y la forma de la distribución de votos en escaños.

La forma en que se encuentran diseñadas las circunscripciones plurinominales se nos hace desde cualquier ángulo exagerada, tanto en el número de escaños que proporciona como en el área geográfica que abarcan. Cada estado de nuestro país está fuertemente enraizado con diferentes costumbres y culturas, de ahí que se nos hace impreciso que el elector tenga que emitir circunstancialmente su voto a favor de un candidato de otro estado.

La forma de la candidatura es también otro elemento merced al cual se pierde el vínculo representativo. Consideremos que un 40% de nuestra cámara esta constituido por diputados aleatoriamente seleccionados al arbitrio y simpatía de los líderes de su partido. Por lo cual proponemos que se reduzca al cincuenta por ciento, para que el otro cincuenta por ciento represente al electorado que, aunque se considera "perdedor", emitió un voto directo sobre un candidato con cara y con propuestas concretas y trabajadas.

Nuestro voto emitido por una lista regional tiene un destino sencillo, dividirse entre doscientos, que es el número de diputados de representación proporcional. Puede ocurrir incluso que nuestro voto sea desechado si el partido de nuestra elección excede los límites permitidos por la constitución. Si a esta manipulación numérica le aumentamos el gran abstencionismo que existe en el país, los candidatos electos serán productos de un *cociente natural o de un resto mayor* y de la apatía del electorado, más nunca de la voluntad general. Es decir, todos los elementos actuales de la representación proporcional en México contribuyen a que un segmento del Congreso opere más como un producto de una causalidad matemática, que a la voluntad popular y consecuentemente a la voluntad general.

X.- La iniciativa no propone, de ninguna manera, el aumento en el número de representantes populares a integrar la Cámara de Diputados. Al contrario, la iniciativa se incorpora perfectamente a la Plataforma Legislativa 2003 del Partido Acción Nacional que en el lineamiento de "Consolidación de la democracia" plantea como prioritario el de reducción del número de diputados y senadores. De aquí que en el cuerpo de la iniciativa se manejan proporciones, y no cantidades absolutas, para el reparto de los diputados de representación proporcional a fin de que en una posterior iniciativa por parte del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional se pueda perfectamente proponer la disminución de legisladores de 500 a 400, tal como lo plantea nuestra Plataforma Legislativa, sin que nuestra iniciativa implique un posterior conflicto normativo para ello.

XI.- Nuestra iniciativa intenta coadyuvar a lograr un efectivo sistema electoral a través de la promoción de elecciones competitivas, las cuales se deben basar en un desarrollo libre y en una oferta de varias alternativas políticas. Se persigue crear en el elector un ánimo de confianza, y sobre todo se tiende a constituir cuerpos representativos funcionales.

El sistema de representación proporcional tiene como principal virtud buscar que la mayoría de las corrientes políticas se encuentren representadas en el órgano legislativo. La actual forma en que se eligen a estos representantes es la que constituye su principal desventaja. La propuesta que presentamos hará que el elector sea vea beneficiado con una candidatura que conoció con certeza y que la favoreció con su voto; hará que aumente el vínculo de representatividad y creará representantes más conscientes de las necesidades de su electorado que de su partido. Al "volverse" el electorado en agente nominador se fortalece en gran medida la voluntad general; así, se limita la decisión de los partidos políticos.

No obstante el defecto de la candidatura por listas, éstas podrían tener un efecto positivo de compartir su mecanismo para elegir a los candidatos plurinominales ligado con las candidaturas uninominales que hayan salido derrotadas y que se elegirían con la mayoría de votación alcanzada. Es decir, lo anterior se lograría

compartiendo el criterio partidista con el criterio de candidatos uninominales perdedores, pero cuya candidatura lleva implícita una carga de representatividad electoral muy fuerte, por haber sido votado en forma directa.

La aplicación de los métodos del divisor (D'Hondt) y del cociente electoral (Hare) en un sistema electoral, como el mexicano, propician una depreciación y debilitamiento en la voluntad general. Ésta se convierte en un vano agregado matemático, legitimador de representantes ausentes de todo vínculo y reconocimiento de los electores, puesto que los candidatos plurinominales no realizan trabajo de campaña.

Según información del IFE, al 14 de marzo del 2003, nos señala que la lista nominal nacional asciende a 63 751, 697 millones de posibles electores. De dividir dicha cantidad por los 300 diputados que se eligen en distritos uninominales, deducimos que se elige un diputado de mayoría por cada 212, 505 ciudadanos en posición de sufragar. Consideramos esta proporción acertada, ya que al sumarle a este sector mayoritario las 200 diputaciones plurinominales, se acorta dicha proporción; por lo que dentro de nuestro actual panorama electoral 300 diputados por mayoría se nos hace un número apropiado. Por otra parte, los 200 diputados plurinominales, se obtienen de circunscripciones de un tamaño exagerado, tanto en número de escaños a repartir (40) como en lo que a área geográfica refiere (hasta 9 estados). **Todo esto propicia un desconocimiento total de los candidatos que conforman la lista.**

La iniciativa se encuadra dentro del marco de nuestro actual sistema electoral. La propuesta se orienta a fortalecer el vínculo representativo y convertir al sistema de diputados plurinominales en un verdadero agente de representación proporcional, que busque acercar a las minorías a las labores legislativas y que no simplemente se constriña a ser un artificio matemático, a través del cual los partidos políticos puedan asegurar su injerencia en la Cámara de Diputados.

El mecanismo propuesto incrementará el grado de identificación entre los candidatos y el elector. No debemos olvidar que el uso de las listas apareció como una oportunidad para que los partidos políticos dieran entrada a candidatos que por circunstancias diversas se veían imposibilitados a contender por distritos uninominales. Pero en la realidad vemos que no es así, los partidos políticos hacen sus listas de acuerdo a compromisos previos y al arraigo que algunas personas tienen en la organización del mismo.

Nos queda claro que el uso de la fórmula de proporcionalidad seguiría dándole matices matemáticos a estas diputaciones; sin embargo, aunque éstas sigan siendo elegidas indirectamente, el mecanismo anteriormente señalado hará que tengan presencia y representación las mayorías y minorías perdedoras.

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

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 52, se reforma el párrafo segundo del artículo 53, se reforma el párrafo primero y las fracciones I, II y III del artículo 54, todos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Iniciativa que reforma los artículo 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 52, se reforma el párrafo segundo del Artículo 53, se reforma el párrafo primero y las fracciones I, II y III del Artículo 54, todos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 52.-** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, un cincuenta por ciento de ellos serán electos

mediante el Sistema de Listas Regionales y el otro cincuenta por ciento será electo mediante el Sistema de Porcentajes Mayores de la Votación Válida de los candidatos de cada partido político no electo bajo el principio de mayoría relativa, basados en las votaciones de circunscripciones plurinominales y distritales de cada circunscripción.

**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 diputados según el principio de representación proporcional y mediante los sistemas de Listas Regionales y de Sistema de Porcentajes Mayores de la Votación Válida, 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 diputados según el principio de representación proporcional y los sistemas de asignación por Listas Regionales y de Porcentajes Mayores de la Votación Válida, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

**I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas de candidatos a diputados de representación proporcional, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;**

**II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, 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 emitida, el número de diputados de su lista regional **y de mayores porcentajes de votación válida** que le corresponda en cada distrito de la circunscripción plurinominal. En la asignación de se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes. **Y en la asignación mediante la modalidad de porcentajes mayores de votación válida en cada distrito de la circunscripción se realizará entre los candidatos que no hubieren sido electos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa; en este caso, se procederá de acuerdo a la lista que se elabore en forma descendente a favor de quienes hubieren obtenido el mayor porcentaje de votación válida en cada distrito de la circunscripción con relación a los demás candidatos de su propio partido.**

IV. ...

V. ...

VI. ...

### **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 las reformas establecidas en el presente decreto.

**Tercero.-** Las disposiciones comprendidas en los Artículos 52, 53 y 54 contenidas en el texto del presente decreto, deberán ser reglamentadas en un término que no excederá de 6 meses contado a partir de la entrada en vigor del presente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 31 de marzo de 2005.

Dip. José Antonio Cabello Gil (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1721, jueves 31 de marzo de 2005

## Anexo I: Iniciativas

### QUE REFORMA EL ARTICULO 82 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 y adición de la fracción VI del Artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de señalar que, para ser Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el funcionario público -de los que señala dicha fracción VI-, se deberá de separar de su cargo por lo menos 18 dieciocho meses antes del día de la elección; además, se adiciona la figura de **jefe de Gobierno del Distrito Federal y de funcionarios secundarios** a la misma fracción del 82 Constitucional.

#### Exposición de Motivos

**Primero.** Las nuevas reglas institucionales que culminaron con la transición política en el año 2000 en México, no solamente significaron una alternancia en el gobierno de un partido político a otro, sino que además, dicha transición arrastró consigo otros elementos de igual envergadura como el fortalecimiento del Poder Legislativo y Judicial. Sin embargo, en el camino quedaron algunos detalles que por sencillos que parezcan, resultan trascendentes en la vida democrática de México. Uno de estos elementos que es necesario retomar es la competencia

institucional por alcanzar la Presidencia de la República. Las reglas en las democracias contemporáneas sugieren que el juego político debe darse a partir de circunstancias equitativas entre los contendientes, es decir, los sistemas electorales parten de dos principios fundamentales: la competencia y la competitividad. Esto es que, tanto entre los partidos políticos como entre sus candidatos, debe prevalecer la equidad y la igualdad de condiciones institucionales para hacerse de un cargo público por lo que ninguna fuerza política o candidato debe de encontrarse en ventaja o desventaja con respecto a las demás.

**Segundo.** Dentro de este cuadro de competencia, las denominadas "precampañas" son un asunto que se ha abordado intensamente en diferentes foros y debates entre la sociedad civil, partidos políticos, intelectuales, así como entre otros grupos de opinión, sin embargo, legislativamente no se ha trabajado en el tema, por lo que es de importancia dar el primer paso y ese comienza por plasmarlo a nivel constitucional, como principal ordenamiento jurídico de los mexicanos, para que en un futuro inmediato, se haga la instrumentación necesaria de las leyes respectivas.

Así, dada esta nueva democratización del sistema electoral y del agotamiento de las "reglas no escritas", por todos conocidas, es que surgen nuevas formas y nuevos actores con intereses políticos que buscan tenazmente la Presidencia de la República, no solamente de mi partido, sino de las otras dos principales fuerzas políticas del país. Así nacen las "precampañas" como mecanismo de promoción política fuera de los tiempos permitidos y, en muchos casos, se realizan desde algún cargo público como lo estamos viendo ahora. En principio, es innegable que toda persona tiene derecho a aspirar a mejores condiciones políticas, laborales, profesionales o de cualquier otra índole que le remunere en un mejor desarrollo personal Pero también, es de señalar que es preciso legislar al respecto para evitar "adelantar" los tiempos electorales como esta sucediendo ahora.

**Tercero.** Ahora bien, es de todos conocido que algunos de estos aspirantes a relevar al Ejecutivo Federal lo expresan de forma abierta desde un cargo público como una secretaría de Estado o una gubernatura. Esto es totalmente lícito siempre y cuando el funcionario público no pase de las palabras a los hechos, es decir, que utilice de manera lucrativa su cargo para erigir una candidatura de cualquier tipo. Además, aún y cuando así lo hayan expresado ante la opinión pública se puede interpretar como una ventaja por parte de estos candidatos con respecto a otros que no poseen un puesto de la misma envergadura, ya que los primeros, poseen recursos y medios logísticos que bien podrían ser mal aprovechados para realizar una campaña por demás dolosa. En este sentido, sobra decir que los cargos son de carácter *público*, por lo que un servidor público no debe privilegiar sus intereses personales sobre los de la ciudadanía; mucho menos, utilizar los recursos que se encuentran a su disposición para fomentar una campaña política que desde el principio carece de legitimidad, ya que sus adversarios políticos que no cuentan con cargo o puesto similar, se encuentran en niveles de competencia inferiores, y aún más, se está cometiendo el delito de peculado al llevar a cabo dicha acción.

Esto no quiere decir que la contienda electoral entre candidatos se deba de dar entre secretarios de Estado o gobernadores u otros funcionarios -por lo antes mencionado- sino de lo que se trata es de prever tales actos a fin de moderar la competencia en la que cada individuo pueda utilizar de manera arbitraria los medios que disponga para estos fines. Tampoco se pretende restringir los derechos de todos aquellos que pretendan aspirar a desempeñar el cargo del Ejecutivo federal.

En este sentido, el espíritu de esta iniciativa es brindar un marco jurídico lo suficientemente coherente con los tiempos político-electorales que emergen de la nueva dinámica democrática, por ello, propongo a esta asamblea la modificación del artículo 82 constitucional a fin de que los servidores públicos que señala la

fracción VI del citado artículo, se separen de su cargo 18 dieciocho meses antes de los que señala el texto actual.

**Cuarto.** La razón por la que el suscrito señala la ampliación a 18 meses totales de la mencionada fracción VI, radica en que los seis meses requeridos actualmente para separarse de su cargo son los mismos que el Código Federal de Procedimientos Electorales (Cofipe) señala para iniciar de manera sensata las campañas electorales, por lo que considero que debe de extenderse este periodo de renuncia pues prácticamente cualquier funcionario de los que menciona la fracción VI del 82 constitucional, puede renunciar, de acuerdo como lo señala la ley, y al día siguiente inscribirse como candidato formal a alguna formula política, habiendo aprovechado el cargo al que renunció recientemente y eso podría influir en el desempeño de las campañas electorales, pues estos candidatos que acabaron de renunciar, arrastran las ventajas de las llamadas "precampañas" que ya anteriormente había yo hecho mención.

**Quinto.** Por otra parte, al hacer la revisión de la fracción que se pretende reformar, es de observar que falta adicionar la figura de **jefe de Gobierno del Distrito Federal**; sin embargo, quiero hacer constar que uno de mis compañeros de bancada ya había presentado anteriormente una Iniciativa en la que se propone dicha adición, por lo que en economía de tiempo y evitar redundar en argumentos ya esgrimidos y planteados en otro trabajo legislativo, solicito retomar la propuesta íntegra del compañero diputado para complementar esta misma, señalando que esa iniciativa pretende adicionar no solamente la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino que también la de otros funcionarios públicos de niveles secundarios, ya que resulta importante incluirlos para evitar que en niveles secundarios de gobierno se dé el mismo fenómeno que está ocurriendo en las secretarías de Estado o en las gubernaturas.

Finalmente, quiero hacer del conocimiento que en el transitorio de esta propuesta se señala que entrara en vigor después de las elecciones presidenciales que habrán de celebrarse en julio de 2006, para evitar que se malinterprete como

arremetida en contra de los actuales actores políticos que bien podrían sentirse incomodados en su persona.

En este sentido, el suscrito, diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de la LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, 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 y adición de la fracción VI del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de señalar que, para ser Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el funcionario público de los que señala dicha fracción VI se deberá separar de su cargo por lo menos 18 meses antes del día de la elección; además, se adiciona la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal a la misma fracción del 82 constitucional**

**Artículo Único.** Se propone la modificación y adición de la fracción VI del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 82.** Para ser Presidente se requiere:

I. a V. ...

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

VII. ...

## **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor, una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación, al día siguiente de la elección de julio de 2006.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, Distrito Federal, a 31 de marzo de 2005.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1721- I, jueves 31 de marzo de 2005

### QUE REFORMA LOS ARTICULOS 73 Y 118 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ PORFIRIO ALARCÓN HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

José Porfirio Alarcón Hernández, diputado federal de esta LIX Legislatura, integrante del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, acudo a esta honorable soberanía a presentar una iniciativa de proyecto de decreto para reformar el artículo 73, fracción XII, y el artículo 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

No obstante las cerca de quinientas reformas que ha tenido nuestra ley fundamental de 1917, aún tiene vacíos legales, disposiciones erróneas, fuera de la realidad social y política actuales, que en su tiempo fueron adecuadas, pero que ahora ya no responden a las necesidades sociales, y lo más grave es que es contradictoria en algunas de sus disposiciones.

La presente iniciativa se refiere a la Reforma del Estado, y tiene la finalidad de precisar de quien es la facultad de declarar la guerra, si del Presidente de la República o del Congreso de la Unión, en su primera parte, y en su segunda parte, reformar el contenido del artículo 118, para que el Congreso de la Unión, no tenga la facultad de autorizar a algún Estado a declarar la guerra a otro país.

La Constitución de la República establece en el artículo **73.-** El Congreso tiene facultad: **XII.** Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el

Ejecutivo; y por otra parte, el artículo 89 también de nuestra ley máxima establece: Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: **VIII.** Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.

Las disposiciones antes señaladas crean confusión, porque la fracción XII del artículo 73 dispone que el Congreso tiene facultad para ***declarar la guerra***, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo y la fracción VIII del artículo 89 establece que es facultad y obligación del Presidente ***declarar la guerra***, previa ley del Congreso de la Unión. ¿Entonces?

Si analizamos que es facultad del Congreso de la Unión emitir la ley mediante la que se declare que el Estado Mexicano se encuentra en guerra con otro Estado con base en el informe que reciba del Ejecutivo; en esas circunstancias el Congreso de la Unión solo tiene competencia para dictar la ley instaurando un Estado bélico, y una vez declarado legalmente el estado de guerra, corresponde al Ejecutivo, como órgano político responsable de las relaciones internacionales, hacer del conocimiento público nacional e internacional, a los Estados en guerra o neutrales, la situación o estado de guerra existente, con base en el derecho constitucional mexicano y en el derecho internacional.

Si la función del Poder Legislativo es crear las leyes y la del Presidente es la de ejecutarlas, suponemos que no habría mayor problema, pero las disposiciones constitucionales ya mencionadas son las que ***crean la contradicción***; y para superarlas habrá necesidad de reformar la fracción XII del artículo 73 para que el Congreso tenga facultad de emitir la ley para declarar la guerra a otro país en vista del informe que le presente el Presidente, dejando en iguales términos las facultades y obligaciones del Presidente en la fracción VIII del artículo 89 que es declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa Ley del Congreso de la Unión.

Por otra parte, la Constitución de la República, dispone en su artículo 118.-  
Tampoco pueden (los Estados), sin consentimiento del Congreso de la Unión: III.  
Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de  
invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán  
cuenta inmediata al Presidente de la República.

Consideramos desafortunada esta disposición ya que el Congreso de la Unión, no  
debe dar el consentimiento a un Estado para hacer la guerra a algún otro país, en  
primer lugar porque declarar y hacer la guerra son facultades y obligaciones tanto  
del Congreso de la Unión como del Presidente de la República -según la  
Constitución vigente-, dar el consentimiento sería delegar esas facultades a algún  
Estado de la República. Además los Poderes de la Unión tienen el deber de  
proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior conforme a lo  
dispuesto por el artículo 119 de la misma ley fundamental.

El artículo 118 cuando dice tampoco pueden, *sin el consentimiento del Congreso  
de la Unión*, está previendo la posibilidad de que un Estado de la República haga  
la guerra a alguna potencia extranjera, con autorización del Congreso, cuando  
como dijimos antes, el artículo 119 le otorga esa obligación a los Poderes de la  
Unión, y no sobra mencionar que sí pueden cualquier Estado o cualquier país, sin  
autorización de nadie, hacer la guerra defensiva en los casos de invasión.

Establece la fracción II del artículo 118: Tampoco pueden (los Estados) sin  
autorización del Congreso de la Unión II. Tener, en ningún tiempo, tropa  
permanente, ni buques de guerra. Esta prohibición es premisa lógica de la fracción  
III ya que no es posible hacer la guerra por parte de un Estado a alguna potencia  
extranjera, si no se tiene tropa permanente, ni buques de guerra; es decir esta  
fracción II es letra muerta, igual que la fracción III.

No debemos olvidar que en el artículo 40 de la Constitución del país, el sistema  
político adoptado es el de una República representativa, democrática y federal,

compuesta por Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación que se rige conforme a los principios establecidos en la ley fundamental, asimismo y en relación con el régimen federal adoptado, en el artículo 124 se acordó en forma precisa que las facultades que no estuvieren expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los estados.

Finalmente consideramos que las fracciones II y III del artículo 118 son disposiciones que contravienen lo dispuesto en el pacto federal y causarían la desintegración de nuestra República; si el Congreso autorizara la creación del ejército a un estado, tendría que autorizar la creación de treinta y un ejércitos, treinta y un fuerzas aéreas y diecisiete marinas de guerra; por eso consideramos que deben derogarse las fracciones II y III del artículo 118. Lo mismo sucedería con la fracción I pues si el Congreso desea autorizar a un estado cobrar derechos de tonelaje, o de puertos o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, podrá para ese efecto fundarse en el artículo 73, fracción XXX, que establece.- 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.

Por lo antes motivado y fundado proponemos la reforma a la fracción XII del artículo 73 y reformar el artículo 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 73.-**

...

***XII. Emitir la Ley para declarar la guerra a otro país, en base al informe que le presente, el Presidente de la República.***

***Artículo 118.- Los gobernadores de los estados en caso de invasión o agresión material de otro país a su estado, darán aviso inmediato al Presidente de la República, si esto no fuere posible, al secretario de Gobernación, y tomarán las medidas necesarias entre servidores públicos y civiles para rechazar la agresión.***

**Artículo 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 31 de marzo de 2005.

Dip. José Porfirio Alarcón Hernández (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1725-I, martes 5 de abril de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTICULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DERECHO A LA EDUCACIÓN EN SUS DIVERSAS MODALIDADES EN LOS CENTROS DE READAPTACIÓN SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA CONSUELO CAMARENA GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La suscrita diputada federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión y a nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con el fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de garantizar que todos los infractores que sean privados legalmente de su libertad para ser readaptados a la sociedad, tengan acceso al estudio multidisciplinario para su desarrollo integral como personas humanas, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

El orden social tiene diversos tipos de controles, la norma que regula conductas en sociedad, es el control por excelencia, este puede ser del orden moral, social o jurídico. La diferencias entres estas normatividades que solo la norma jurídica es coactiva, por lo que al ser violada, mercera una punición.

Cuando la norma jurídica, protege un bien jurídico trascendente, como puede ser la vida, la libertad, el patrimonio, etc, busca que en caso de ser violentada, exista una reparación del daño y una punición a quien la violento, sin embargo el avance de la criminología nos permite entender que un castigo irracional, con el mero afán de dañar al infractor es obsoleto, inútil y perjudicioso a la sociedad. Actualmente la

pena tiene un fin superior al castigo soez, busca que el infractor no vuelva a cometer un delito, por convicción, es decir busca la Readaptación Social, corregir las conductas ilícitas por medio de la educación, el trabajo y el logro de una conciencia social que le permita ser un actor positivo en su entorno.

Cuando un individuo violenta una norma jurídica de carácter penal que causa un perjuicio grave en contra de otro individuo, la pena consiste en la privación legal de la libertad, con el fin de readaptarlo a la sociedad, sustentado en dos fundamentos, el primero es el aislamiento, retirarlo de la sociedad, para que no vuelva a violentar el régimen jurídico y el segundo y más importante es que durante el tiempo en reclusión, se le aplique un tratamiento, entendido como un conjunto de actos y técnicas que conlleven a la readaptación social del infractor.

Los medios adoptados por el Sistema Penal Mexicano para llevar a cabo ese tratamiento son principalmente la ayuda psicológica, cuando las conductas antisociales son de origen patológico y en casos regulares la aplicación de la educación y el trabajo.

Como sociedad en transición en los planos demográfico, económico, político, social y cultural, México debe enfrentar simultáneamente el reto educativo de proporcionar educación de buena calidad a todos aquellos que no tuvieron acceso en su momento a la educación; además de los retos inéditos que la nueva sociedad del conocimiento plantea a nuestro país, para que cuente con una población preparada para responder a los desafíos nacionales y para competir eficazmente con nuestros socios comerciales en actividades productivas y que, a la vez, esa población esté constituida por las ciudadanas y los ciudadanos responsables, solidarios, participativos y críticos que una democracia moderna requiere.

La Educación, es obligatoria hasta el nivel de secundaria y de conformidad al artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación del Estado la impartición de la misma hasta el nivel de Educación

Superior, lo cual conlleva que los presos en un Centro de Readaptación Social deberán tener acceso a la educación.

La educación es fundamental, no solo para el desarrollo individual, sino para el de toda comunidad, sociedad y nación.

Si partimos del escenario en el que la Educación es una solución antes la mayoría de los problemas sociales y que un Estado a mayor nivel de instrucción, mejores condiciones de vida genera, entonces la lógica deductiva, nos deja entender la importancia de que quienes purgan una pena privativa de la libertad, tengan acceso a la educación, no sólo del índole académico, sino en una amplia gama de disciplinas que lo integren a un mundo cultural, cívico y artístico que le de prerrogativas ante su debida reinserción a la sociedad.

Es por ello que el Estado debe asegurarse de que los sentenciados, tengan garantizado el acceso a la educación, siendo congruentes con el objetivo de la Readaptación Social y de las dignificación del reo, como persona humana, que tras cumplir su pena, volverá a interrelacionarse con la sociedad, siendo una persona con un mayor nivel intelectual y un compromiso social en aras del bien común.

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

Proyecto de decreto por el que se reforma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 18, segunda fracción, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 18.-

...

Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el

mismo y la educación en **todos los niveles particularmente la de carácter obligatorio en los términos del artículo 3º**, así como el fomento de **diversas disciplinas artísticas, cívicas, culturales y todas aquellas que le permitan su desarrollo integral como persona humana**, como medios **idóneos** para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

...

### **Transitorios**

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

Dip. Consuelo Camarena Gómez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTICULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ELIANA GARCÍA LAGUNA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La suscrita, Eliana García Laguna, diputada federal a la LIX Legislatura e integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Actualmente, el sistema penitenciario en nuestro país está siendo severamente cuestionado, sobre todo por que no cumple el mandato que la propia Constitución le ha encomendado: la readaptación social de quienes han cometido algún delito.

Aunado a lo anterior, habrá que agregar que la vida en reclusión supone una serie de violencias agregadas que los reos deben soportar, son comunes los maltratos físicos y psicológicos, los intentos de suicidio, las violaciones, los homicidios y el tráfico de todo tipo de bienes y de sustancias lícitas e ilícitas, debido a la ausencia de autoridad, por lo que muchos internos gozan de cuotas de poder y ejercen el control real de los centros.

El sistema penitenciario en nuestro país encuentra su fundamento legal en el artículo 18 de nuestra carta magna, ordenamiento que establece las bases mediante las cuales se norma la actuación en los establecimientos de reclusión.

Mediante este precepto, el Estado mexicano ha apostado todo a la readaptación social de los delincuentes, cuando menos este ha sido el discurso que se ha presentado como único y hegemónico en torno a la actuación y política penitenciaria del Estado.

La diversidad de reglamentos en unos casos y en otros la ausencia de ellos, aunado a una profunda discrecionalidad de las autoridades ejecutoras, han dado como resultado una gama de violaciones y abusos a los derechos de los reclusos.

Esta situación es la que ha prevalecido durante años en nuestro país, a pesar de que la Organización de las Naciones Unidas ha fijado las bases bajo las cuales los Estados deben ajustar sus normas para el tratamiento de los delincuentes.

Nuestro país, en acatamiento de esas disposiciones, en 1971 promulgó la Ley de Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados, ordenamiento que constituye la base del sistema penitenciario.

A partir de 1971, el discurso penitenciario se fundó en la necesidad de readaptar a los delincuentes para su posterior reincorporación a la vida productiva, para lograr ese objetivo, se creó todo un sistema estatal que pudiera manifestarse como respuesta a las nuevas exigencias del problema penitenciario; se crearon los Consejos Técnicos Interdisciplinarios, encargados de dar sustento y reconocimiento al nuevo modelo de tratamiento penitenciario, el llamado "sistema progresivo técnico".

Este modelo de tratamiento de la conducta del criminal se ha convertido en el legitimador del discurso oficial, el cual ha logrado mantener la validez de la actuación de las autoridades sobre la vida del individuo privado de su libertad, afectando su libertad de actuación y decisión, so pretexto de ayudarlos para convertirlos en hombres de bien.

La Ley de Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados incorpora el elemento denominado "el estudio de personalidad del interno", el cual,

a decir de los legitimadores del discurso oficial, pretende proporcionar la rehabilitación necesaria del interno, el cual permite establecer la organización del trabajo en los reclusorios de acuerdo con las facultades físicas y mentales de los reos y de sus habilidades e inquietudes particulares.

El discurso oficial ha señalado que este tipo de tratamientos adopta un sistema individualizado, el cual toma en cuenta las circunstancias personales del reo, con la finalidad de clasificarlos debidamente para enviarlos a instituciones especializadas que den a los mismos todas las ventajas y apoyos para su readaptación; éste criterio ha sido la base para la creación de centros de máxima, mediana y mínima seguridad, así como colonias penales e instituciones psiquiátricas.

El establecimiento de cárceles de máxima seguridad que, so pretexto de revestir ese carácter han puesto de manifiesto las enormes contradicciones de nuestro sistema de ejecución de sanciones.

Por tanto, es necesario admitir que el trato dado hacia los delincuentes ha sido inadecuado y que las disposiciones que prevalecen sirven para fundamentar un discurso oficial que ya no puede ser admitido, mucho menos legitimado -el de la readaptación social.

Es urgente y necesario enfrentar el problema penitenciario con una visión distinta, partiendo de una fundamentación sociológica y de respeto a los derechos humanos como perspectivas de posible solución.

El reciente *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, realizado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, recomienda la necesidad de sustituir, desde la Constitución, el concepto de readaptación social.

Nuestro grupo parlamentario considera necesario orientar el problema penitenciario hacia nuevas visiones y perspectivas, promoviendo una visión distinta de entender y abordar la situación de los centros penitenciarios, por ello

proponemos que desde la Constitución se sustituya el concepto de readaptación social por otro cuya finalidad sea la imposición de las sanciones penales y la aplicación de medidas preventivas dictadas en condiciones de dignidad.

Proponemos sustituir el añejo concepto de readaptación social por uno de mayor alcance y posibilidades como lo es el de la reinserción social del interno y al mismo tiempo agregar el respeto a los derechos humanos del interno como base del sistema penitenciario, a los ya existentes como son el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.

Por lo antes expuesto someto a la consideración de ésta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforman el segundo, quinto y sexto párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 18. ...**

Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, **así como el respeto a los derechos de la persona humana en prisión** como medios para la **posterior reinserción social del interno**. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

...

...

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de **reinserción social** previstos en éste artículo

y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la república, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley podrán compurgar penas en los centros penitenciarios cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de **reinserción social**.

### **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, a 5 de abril de 2005.

Dip. Eliana García Laguna (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1730-I, martes  
12 de abril de 2005.

QUE REFORMA LA FRACCION II DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A LAS  
CAUSAS POR LAS CUALES LOS DERECHOS O PRERROGATIVAS DE LOS  
CIUDADANOS SE SUSPENDEN, A CARGO DEL 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 decreto que reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Estado mexicano ha suscrito ciento seis Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos con la aprobación del Senado de la República, los cuales han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación y que por lo tanto, son de observancia general en todo el territorio nacional.

Ello implica, necesariamente, llevar a efecto las adecuaciones indispensables en nuestro Derecho Positivo, a fin de que no se contraponga al contenido y a la esencia de los Tratados Internacionales.

En ese contexto, se inscribe la iniciativa que hoy someto a la alta consideración de esta Soberanía, en virtud, de que la segunda fracción del artículo 38

Constitucional, se contrapone a un principio general de derecho, el cual señala que a toda persona debe considerársele inocente, mientras no se demuestre lo contrario.

Principio que se reconoce también en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, suscrita por nuestro país, en cuyo inciso 1 del artículo 11 dice: "Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa".

El texto constitucional citado indica:

*Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:*

*II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;*

Por supuesto que a nadie escapa el que en esta época, en la que el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal ocupa la atención del país entero, se proponga la revisión del artículo 38 Constitucional, cuando el texto invocado no ha sufrido ninguna modificación desde la promulgación de la Constitución de 1917, pero los acontecimientos que impactan a la opinión pública, son también ocasión propicia para que se actualicen las normas que nos rigen en beneficio de todos los mexicanos, disposiciones que, como afirmábamos al inicio de esta exposición de motivos, se oponen inclusive a Tratados Internacionales suscritos por nuestro país.

Tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de enero de 1981.

Este documento señala en su artículo tercero: "los Estados parte del Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad de todos los derechos civiles y políticos enunciados". En su artículo quinto, inciso dos, añade: "no podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los Derechos Humanos fundamentales reconocidos o vigente en un Estado Parte en virtud de leyes,

convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que en el presente pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado; y en su artículo 25 establece que "Todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades: votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".

En el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, en su artículo segundo refiere que *"la Ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos u oportunidades exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal"*, lo que significa hacer de lado, como corresponde, la presunción de culpabilidad antes de que una sentencia cause estado.

Ninguno de los tratados internacionales aludidos señala que los derechos humanos, específicamente los políticos, se pierdan o deban suspenderse por estar sometido a proceso, antes bien, enfatizan que el ciudadano debe continuar en posesión y disfrute de los mismos y que solo ante sentencia de condena por juez competente en proceso penal podrán ser suspendidos.

Considero que ningún ciudadano puede ser prejuzgado y suspendido de sus derechos ciudadanos sin que medie una sentencia previa, como lo indica la fracción II del artículo 38 Constitucional que hoy pretendo modifiquemos, ya que muchos ciudadanos que han sido absueltos de los delitos que se les imputaron, fueron afectados de sus derechos políticos, mientras que otros al amparo de una fianza, caución o preliberación, pueden ejercer sin limitación alguna sus derechos, inclusive sufragando.

Sabemos que el Constituyente de 1917 aprobó el actual texto del artículo 38 sin mayor debate, únicamente fue sometido a una *corrección de estilo*, pues

inicialmente aludía en su fracción II que "los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal o alternativa de pecuniaria o corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión".

Mientras, en la Constitución de 1857 encontramos la siguiente redacción del mismo artículo 38: "La ley fijará los casos y la forma en que se pierde o suspenden los derechos del ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación".

El Acta de Reformas de 1847 contemplaba en su artículo 9 que "el ejercicio de los derechos de ciudadano se suspende por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago, por el estado religioso, por el de interdicción legal, en virtud de proceso sobre aquellos delitos por los que se pierde la calidad de ciudadano, y por rehusarse a servir los cargos públicos de nombramiento popular..."

Es de observar que éste es el antecedente mas claro del actual texto que señala que solo se suspenden los derechos ciudadanos en virtud de proceso sobre aquellos delitos por los que se pierde la calidad de ciudadano.

Muy parecida es la redacción que encontramos en el artículo octavo de la Constitución de 1842, la cual indica que "los derechos se pierden por el oficio de doméstico, por ser ebrio consuetudinario o tahúr de profesión, vago o mal entretenido, por tener casa de juegos prohibidos, por el estado religioso o de interdicción legal y por proceso sobre aquellos delitos por los que se pierde la calidad de mexicano".

Vale la pena precisar, dado este repaso histórico que sobre el artículo 38 he mencionado, que la Constitución de 1824, no señala nada respecto a la suspensión de los Derechos de los ciudadanos.

Mantener el texto actual de la fracción II del artículo 38 constitucional permite que una gran cantidad de ciudadanos que se encuentran sometidos a proceso penal por diversas causas, sean suspendidos de sus derechos ciudadanos

presuponiendo su culpabilidad, situación inadmisibles en Derecho, porque como ya se ha acreditado, se contraponen a tratados internacionales en vigor, por lo que consideramos que modificarlo, sería benéfico para nuestra democracia.

En consecuencia, someto a la consideración de ustedes la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 38 constitucional**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

**II. Por sentencia condenatoria emitida por juez competente en proceso penal, a contar desde el momento en que dicha sentencia cause ejecutoria y hasta la extinción de la pena.**

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2005.

Dip. Luis Maldonado Venegas (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1730-I, martes 12 de abril de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTICULO 97 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 decreto que reforma el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atento a la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Primero.-** Tal y como lo consagra el artículo 49 de nuestra ley de leyes: el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Lo cual en principio supone un equilibrio de poderes al colocarlos sin prelación de uno sobre otro, sino en un nivel de fuerzas sistemáticas igualitarias en jerarquía y de funcionalidad complementaria en el ejercicio de nuestra soberanía como nación, tan es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo uso de una de sus facultades exclusivas ha interpretado este precepto aprobando la siguiente tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

Quinta Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VIII

Página: 409

CONFLICTOS ENTRE LOS PODERES DE LA FEDERACION. La Suprema Corte no es competente para conocer de ellos, pues dividido el Poder de la Federación,

para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estos tres Poderes, independientes entre sí, funcionan armónicamente, sin que ninguno de ellos tenga preeminencia sobre los otros, pues la Constitución no lo dispone así, y **sólo divide entre ellos, por manera igualitaria, el ejercicio de la soberanía.**

*Controversia constitucional. Suscitada entre el Ejecutivo Federal y el Senado de la República contra los Poderes del Estado de Michoacán. 23 de febrero de 1921. Mayoría de siete votos. Disidentes: Alberto M. González, Adolfo Arias y José M. Mena. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

De lo anterior, se puede concluir que pese a que existan facultades exclusivas por competencia, nuestro sistema de gobierno no debe ser discriminatorio en cuanto a la flexibilidad de la división de poderes, por cuanto hace a la abrogación de ciertas facultades entre ellos que funcionan de manera sistemática y armoniosa para la mayor eficacia y cumplimiento de sus fines, tal y como se plasma en la siguiente tesis de jurisprudencia:

Séptima Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 151-156 Tercera Parte

Página: 117

**DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por**

altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

*Amparo en revisión 2606/81. Sucesión de Carlos Manuel Huarte Osorio y otro. 22 de octubre de 1981. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Iñárritu.*

*Volúmenes 115-120, página 65. Amparo en revisión 4277/77. Héctor Mestre Martínez y coagraviados (acumulados). 30 de noviembre de 1978. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.*

Así las cosas, tenemos que, conforme a esta flexibilidad en el ejercicio de atribuciones exclusivas, se encuentra limitada por la previsión de tal excepción de manera expresa en la propia Constitución Federal.

**Segundo.-** Según lo dispone el artículo 97 en su párrafo segundo *"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, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal".* De lo anterior se desprende que únicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Poder Judicial) de oficio, o a petición exclusiva del Ejecutivo Federal (Poder Ejecutivo) o de Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión (Poder Legislativo Federal) o del Gobernador de algún Estado (Poder Ejecutivo Local) se puede iniciar alguna violación grave a las garantías Constitucionales, lo cual queda claro en la siguiente interpretación plasmada en tesis de jurisprudencia:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Marzo de 2000

Tesis: P./J. 19/2000

Página: 34

**GARANTÍAS INDIVIDUALES. QUIÉNES TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA SOLICITAR LA AVERIGUACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES A ELLAS, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL.** La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en investigación de violaciones graves a las garantías individuales, puede ser de oficio, cuando este Máximo Tribunal de la República lo estime conveniente, o a petición del titular del Poder Ejecutivo, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o del gobernador de algún Estado, **lo que implica que ninguna otra persona está legitimada para solicitarla.**

Expediente varios 451/95. Consulta respecto del trámite que procede darle al escrito presentado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los

Derechos Humanos, A.C. 18 de septiembre de 1995. Once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

*Expediente varios 1/97. Consulta respecto al trámite que procede darle al escrito presentado por Mariclaire Acosta y otros. 17 de febrero de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.*

*Solicitud 2/98. Edgar Cortez Morales, para que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerza la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. 3 de septiembre de 1998. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.*

*Solicitud 1/99. Félix Salgado Macedonio y otros, para que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerza la facultad prevista en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional. 12 de agosto de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Juan Ramírez Díaz.*

*Solicitud 2/99. Óscar Alzaga, para que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerza la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. 7 de octubre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, José Vicente Aguinaco Alemán y Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número 19/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil.*

**Tercero.-** Esta situación resulta a todas luces discriminatoria de los otros dos poderes locales como lo son el judicial y el legislativo de las entidades que integran nuestra nación, que sin suda alguna no tiene razón de ser toda vez que si se les concede la facultad a los poderes similares a nivel federal debería

concedérsele en igualdad de circunstancia a los poderes locales, a excepción del poder judicial local, ya que en lugar de la facultad de investigar las violaciones, se les podría dotar de la facultad de solicitar al Poder Judicial Federal el que investigue al igual que se le otorga dicho derecho a los gobernadores de los Estados, e incluso debería concedérsele a las legislaturas locales, toda vez que la violación de las garantías su previsión investigación y sanción son de interés público.

**Cuarto.-** Las violaciones graves de garantías a que se refiere el artículo 97 de nuestra Constitución Federal, son hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquellos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.

**Quinto.-** Uno de los principales propósitos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es garantizar los derechos fundamentales del hombre, para lo cual propone procedimientos tendientes a evitar la infracción a esos derechos fundamentales, mediante el juicio de amparo, o bien, en el caso de una violación grave y generalizada de garantías individuales, la intervención de este

alto tribunal en la averiguación de los hechos, para precisar esas infracciones, y con la intención de que cese la violencia y alarma y se propicie el regreso al respeto a las garantías individuales. Las diferencias de estos procedimientos son, básicamente las siguientes: a) El juicio de amparo procede a petición del agraviado; en el procedimiento del 97, por el contrario, se actúa de oficio, por propia decisión de la Suprema Corte de Justicia, o a petición del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado; b) En el amparo se trata de un juicio o proceso y, el artículo 97 constitucional se refiere a una averiguación de hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales; c) En el juicio de amparo se concluye con una sentencia, pero que admite sobreseimiento por razones técnicas o materiales; en el 97, con un informe sobre los hechos averiguados y una consecuente decisión de si constituyen, o no, una grave violación de garantías individuales; d) En el juicio de amparo se conoce de violación de garantías que sólo afectan a una o varias personas, sin trascendencia social; en el caso del artículo 97, las violaciones deben ser generalizadas, es decir, que se trate de violaciones graves; y, e) En el amparo se pretende evitar que la violación de garantías se consuma para restituir al gobernado en el goce de la garantía violada, o en caso de estar consumado irreparablemente el acto reclamado sobreseer, mientras que la averiguación del 97 versa sobre hechos consumados.

De tal suerte que, si tomamos en cuenta que una de las causales de juicio político generalmente contemplada en las leyes locales así como en la legislación federal es la violación grave y sistemática de las garantías constitucionales y que para incoar esta responsabilidad se requiere de que esta se encuentre declarada en sentencia de autoridad competente, es decir el Poder Judicial Federal, existiendo la posibilidad de que no solo mediante sentencia de juicio de amparo se acredite esta violación grave en instancias locales, sino que aun no existiendo alguna resolución de amparo, esta pudiese ser declarada a través de la investigación que Pude realizar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que pudiesen incurrir cualquier poder de los estados, y en especial en el caso del ejecutivo local,

se esta ante la imposibilidad de que por una violación grave de estos a las garantías individuales los otros dos poderes locales no puedan solicitar la investigación en un claro interés de justicia, máxime si tomamos en cuenta que las legislaturas locales tienen la facultad de incoar juicio político y esta se ve coartada por no poder ser exhaustivos en este sentido por la limitante de que la constitución no les otorga la facultad de solicitar la investigación de violaciones graves a las garantías individuales.

Toda vez que la declaración o el informe resultante podría resultar fundamental para mejor proveer en un juicio político e incluso dar materia al mismo tal y como se puede desprender del análisis de la siguiente interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación plasmada en la respectiva tesis de jurisprudencia:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: III, Junio de 1996*

*Tesis: P. XC/96*

*Página: 515*

**GARANTIAS INDIVIDUALES. EL RESULTADO DE LA AVERIGUACION PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, DEBE HACERSE DEL CONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES QUE SE ESTIMEN COMPETENTES.** La interpretación literal del párrafo segundo del artículo 97 no es operante para estimar que una vez concluida la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, después de informar al Pleno de la Suprema Corte, proceda el archivo del informe respectivo como asunto concluido, bajo el argumento que el precepto citado no establece cuál deberá ser el destino de ella. En efecto, los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional prevén la facultad extraordinaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para averiguar: en el primer caso, la existencia de una violación grave y

generalizada de las garantías individuales; y en el segundo, la violación al voto público, pero sólo en el caso de que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el procedimiento de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Sin embargo, en el segundo párrafo se señala quiénes deben llevar a cabo la averiguación, y los designa como "comisionados"; en el tercer párrafo no se hace tal precisión. Por ello, si en el segundo párrafo no se indica el manejo de los resultados de la averiguación, debe entenderse que es aplicable lo dispuesto en el tercero, el cual indica que se hará llegar oportunamente el informe a los órganos competentes. Estas diferencias permiten establecer la necesidad de interpretar conjunta y sistemáticamente ambos párrafos, pues no podría decirse que por la sola circunstancia de que en el párrafo tercero no se precisa la designación de comisionados para llevar a cabo la averiguación, ésta no pudiera efectuarse, sino que, entendiéndose de manera concordante con el ejercicio de igual facultad a la que alude el párrafo segundo resulta inconcuso que para su desarrollo debe la Suprema Corte comisionar a alguno o algunos de sus miembros.

Consecuentemente, por identidad de razón, y bajo el mismo sistema de interpretación, aun cuando en el párrafo segundo no se precise el destino final del resultado de la averiguación, esa omisión ha de interpretarse a la luz del párrafo tercero, **en el sentido que los resultados del mismo deberán hacerse llegar oportunamente a los órganos que en principio pudieran resultar competentes.**

*Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996.*

*Unanimidad de once votos.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número XC/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.*

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

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 97 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:**

**Artículo Único:** Se reforma el artículo 97 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 97.** Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito ...

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, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador o el poder judicial o la legislatura de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada ...

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá ...

Cada cuatro años, el Pleno ...

Cada Ministro ...

...

...

...

...

### **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 Salón de Sesiones de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el día de su presentación.

Dip. Gonzalo Moreno Arévalo (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1730-I, martes 12 de abril de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTICULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE LEONEL SANDOVAL FIGUEROA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Jorge Leonel Sandoval Figueroa, en mi carácter de diputado federal del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71 fracción II y 72 Constitucionales; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; someto a la consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

México como gobierno democrático sustenta sus actuaciones en el principio de soberanía popular, el cual establece que el poder supremo de un territorio reside en el pueblo conforme a lo ordenado en el artículo 39 de la Ley Fundamental.

La dinámica de que el pueblo elige libremente a sus gobernantes y representantes populares, quienes tienen la obligación de velar por sus intereses y preservar la soberanía encomendada, es un postulado que se ha recogido por el artículo 30 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, toda vez que el pueblo es en todo tiempo quien tiene el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de su gobierno.

Por ello el ciudadano tiene la responsabilidad de controlar al poder público y de exigir a sus gobernantes que cumplan sus obligaciones, porque no es suficiente

emitir el sufragio en cada periodo electoral para construir la cultura política democrática de pueblo.

Una forma de llevar a cabo los mecanismos políticos legales de control del poder por conducto del gobernado es ejerciendo los derechos fundamentales en materia de información y de petición con los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, dado que los servidores públicos en estricto derecho deben proporcionar los datos que se les solicitan sea cual fuere la materia y naturaleza del requerimiento.

Es en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se señala que el derecho a la información será garantizado por el Estado, lo cual significa que el Gobierno deberá difundir la información que se genera a quien la solicite de manera oportuna con arreglo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, no obstante que ésta hace una clasificación en sus artículos 13 y 18 sobre lo que constituye la información reservada y la información confidencial, sin definir el concepto, ni los alcances de esos términos, por ello opera este cuerpo normativo en muchos casos como un recurso para evadir la respuesta al individuo sobre el tema solicitado y por ende se incumple esta obligación del Estado.

Por otra parte, si algún interesado considera que la información proporcionada por el gobierno es insuficiente o inoportuna, ejerce la facultad conferida en el artículo 8 de la Ley Fundamental con el derecho de petición, siendo importante señalar que una vez emitida la solicitud a la autoridad, ésta debe dictar un acuerdo por escrito en el que se aborde el estado del trámite de la respuesta o bien la contestación en un término breve.

Sin embargo en la práctica, nos enfrentamos a un vacío legal respecto lo que se interpreta como término breve, toda vez que no se señala en el texto legal un plazo, lo cual propicia el abuso por parte de las autoridades con el fin de retardar

dolosamente su obligación de proporcionar la información requerida, o bien en muchos casos incumplen esta obligación de manera infundada e injustificada.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido en sus diversas épocas sendas interpretaciones jurisprudenciales respecto al contexto que entraña el concepto constitucional "término breve", y señalan en la mayoría de las tesis que será por un máximo de 120 días hábiles, porque durante esos cuatro meses se deja en aptitud a la autoridad de localizar los archivos que contienen la información requerida, criterio que fue rescatado en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo además de preceptuar diversos requisitos previos para satisfacer las peticiones en la materia y que implican formalidades que la constitución no establece.

Por otra parte, es necesario valorar que transcurrido el término denominado como breve y si el peticionario no recibe una respuesta, el juicio de amparo o en su caso el recurso previsto en el artículo 49 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental serán los medios idóneos para defender esta garantía individual, por lo que de ningún modo debemos continuar propiciando que siga aumentando la afluencia de estas instancias por el motivo expresado, habida cuenta que en la vida cotidiana las autoridades requeridas en primer término utilizan las etapas procesales de instrucción para retardar aún más el cumplimiento de estas obligaciones.

Es necesario ponderar que la Constitución como Norma Suprema del Estado Mexicano, no puede continuar sujeta a interpretaciones basadas en resoluciones derivadas de conflictos de contradicción de tesis jurisprudenciales que solo alientan los abusos de las autoridades renuentes al respeto de las garantías individuales y mucho menos a constreñirse al término de 120 días hábiles por ser excesivo y atentatorio del espíritu de los artículos 6 y 8 de la Ley Fundamental.

Por tal motivo, con la finalidad de concluir con este vacío legal que solo propicia la injusticia y la inequidad debemos fijar nuestra visión democratizadora en

soluciones legales concretas mediante la adición de un plazo expreso en el artículo 8 Constitucional que determine cual será el periodo que las autoridades de todos los niveles de gobierno deben cumplir para dar cumplimiento al derecho de petición, con la finalidad de lograr el equilibrio en la búsqueda de la justicia ciudadana y el cumplimiento del principio de legalidad que enaltece al 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 reforma el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único:** Se reforma el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**"Artículo 8.-** 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 darla a conocer al peticionario en un término no mayor a 40 días hábiles**".

**Transitorio**

**Artículo 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 a los 7 días del mes de abril del dos mil cinco.

Solicito de manera atenta y respetuosa, señor Presidente se publique íntegra la presente iniciativa en el Diario de los Debates, es cuanto.

Dip. Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1730-I, martes 12 de abril de 2005.

**QUE REFORMA LOS ARTICULOS 59 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REELECCIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO SALVADOR MÁRQUEZ LOZORNIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Salvador Márquez Lozornio, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa, con el fin de establecer la reelección legislativa consecutiva para diputados uninominales hasta por tres veces consecutivas y senadores de mayoría y de primera minoría hasta por una vez, pero en todo caso los diputados y senadores de representación proporcional sólo podrán hacerlo siempre y cuando lo hagan mediante el sistema uninominal. Esta propuesta de reforma se fundamenta y motiva bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Si bien es cierto que no es la panacea, lo cierto es que una propuesta fundamental en el fortalecimiento del Poder Legislativo, lo es la reinstalación de la figura de la reelección inmediata, ya que más allá de sus desventajas son mayores sus bondades. Primeramente porque se constituye como un mecanismo de rendición de cuentas, de control, de supervisión y calificación ciudadano respecto a la actuación de sus representantes; que tengan la oportunidad cada tres años, de señalar los errores y los aciertos. Es como diría Alonso Lujambio la instalación de un juicio ciudadano a través de las urnas.

La reelección es la oportunidad de que el ciudadano sea juez del desempeño legislativo de sus representantes, lo que se verá reflejado al momento del voto en la reelección. Se generaría un incentivo para incitar a que se genere un mejor trabajo legislativo por parte de los representantes y para mantener un contacto estrecho con los votantes. Se cultivaría al electorado, explicarle su conducta, a informarle, a justificar su posición respecto algún asunto.

El grupo parlamentario de Acción Nacional se manifiesta a favor de la reelección inmediata de legisladores, con base en la convicción de que ésta fortalecerá la profesionalización del quehacer legislativo y al significar una relación más estrecha entre electores y representantes electos, se traducirá en una efectiva rendición de cuentas que fortalecerá la consolidación democrática de nuestro sistema político.

Desde 1933, el artículo 59 de nuestra Constitución prohibió la reelección de los legisladores federales en el periodo inmediato; prohibición que fue extendida a los diputados de los Congresos estatales a través del artículo 116.

Resulta pertinente recordar en qué contexto y con qué consecuencias se impidió la reelección inmediata de los integrantes del Poder Legislativo, a efecto de argumentar las razones que hoy hacen necesario e inaplazable un cambio del marco legal vigente.

La permanencia en el poder durante más de tres décadas del régimen conducido por Porfirio Díaz, dio lugar al pronunciamiento a favor de la no reelección consignado en el Plan de San Luis por Francisco I. Madero; mientras que años después, en 1928, la reelección, aunque no inmediata, del ex presidente Álvaro Obregón, aunada a su asesinato, pareció confirmar el rechazo de la ciudadanía a la reelección de los gobernantes, rechazo fundamentado en el temor de que éstos, en la medida en que detentaban el poder, utilizarán los recursos que éste conlleva para conservarlo y perpetuarse en él.

Con base en este rechazo histórico fue que a partir de 1933, esto es, durante el periodo del maxismo en México, el artículo 59 constitucional estableció la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores. No obstante y si bien es cierto que dicho artículo atendía una demanda ciudadana, también es cierto que se orientaba, sobre todo, al fortalecimiento del recién fundado Partido Nacional Revolucionario (PNR), promovido por Plutarco Elías Calles, quien se autoproclamaba el jefe máximo de la Revolución.

El fortalecimiento del PNR, posteriormente, Partido Revolucionario Institucional (PRI) radicó, entre muchos otros factores, en el hecho de que la no reelección permitió la movilidad de la clase política aglutinada en torno a él, al tiempo que, al inaugurar un sistema de recompensas y sanciones, otorgadas a partir de la lealtad demostrada a quien detentaba el liderazgo real de aquél partido, esto es, al presidente de la República, significó la subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo.

La prohibición de la reelección inmediata ha implicado otras graves consecuencias, en torno a las cuales merece la pena reflexionar a efecto de considerar la pertinencia de modificar el marco legal y evitarlas con el propósito de contribuir al proceso de consolidación democrática que hoy experimentamos.

Es necesario reconocer que la complejidad del trabajo legislativo hace necesario un proceso inicial de aprendizaje de los aspectos esenciales que lo caracterizan y que sólo se produce cuando el legislador asume su responsabilidad como tal. Esto significa que el legislador se forma y aprende la tarea que le corresponde al mismo tiempo en que la lleva a cabo y tres años después, cuando ha adquirido un conocimiento real sobre el quehacer legislativo, y cuando a través del trabajo en Comisiones ha acumulado un saber especializado, que garantiza un auténtico desempeño profesional, el legislador ya no puede seguir aportando lo que ha aprendido ni enriquecer con su experiencia el trabajo legislativo, debido a que está prohibida su reelección inmediata. Así, y aún cuando en cada Legislatura encontramos legisladores que fungen como tales por segunda o más ocasiones, la

profesionalización de quienes integran el Poder Legislativo no es predominante, hecho que conlleva recomenzar, cada tres años, el proceso de aprendizaje, en detrimento de la eficiencia y eficacia requeridos.

Con la convicción de que la consolidación democrática de nuestro sistema demanda el pleno fortalecimiento del Poder Legislativo y de que esto sólo es posible a través de la configuración de un Congreso cuyos diputados y senadores sean auténticos representantes de los ciudadanos; me expreso a favor de establecer la reelección legislativa ya que el hecho de establecer la reelección inmediata de los Legisladores contribuirá a reforzar el carácter democrático de nuestro sistema político, trayendo consigo una amplia oportunidad de mejorar y dar continuidad a los trabajos y proyectos legislativos caracterizados por la profesionalización de los integrantes del Congreso sin que esto signifique la permanencia inamovible de los mismos.

Los cambios sustanciales que en muchos aspectos hemos realizado, conjuran el temor de aquellos que consideran a la reelección una oportunidad para mantenerse e incluso perpetuarse en el poder. Hoy, nuestro país es muy distinto a aquel en el que la demanda de "No reelección" era ineludible; hoy, México es un país donde el sufragio es efectivo en la mayoría de las elecciones, por consiguiente, los legisladores estamos obligados a dotarlo de las leyes que reflejen y enmarquen esta nueva realidad, la realidad de la consolidación democrática.

Se engaña y engaña a los demás quien "sataniza" *prima facie* un proyecto legislativo que, en primer lugar, ya ha sido cotidianeidad en la realidad mexicana, y en segundo, está destinado a fortalecer la vida democrática y representativa del ciudadano mexicano. Efectivamente, durante varios años aún después de finalizada la revolución mexicana, el Congreso Mexicano podía reelegirse, porque los promotores del "sufragio efectivo, no reelección" sabían que este ideal estaba dirigido al Ejecutivo, no al Legislativo, toda vez que un Legislativo fuerte es uno de los mejores garantes del correcto ejercicio de la Administración Pública. Esto fue

así hasta que en 1933 una camarilla guiada por el Presidente de la República terminó con la profesionalización, independencia y dignidad de la casa del pueblo.

Hoy, el acceso de los legisladores al Poder Legislativo depende, principalmente de los votantes que, a través del sufragio, eligen a quienes habrán de representarlos.

En la medida en que los electores sean quienes le den importancia a la carrera y desempeño público de los legisladores, éstos se verán obligados a mantener una relación estrecha con la ciudadanía y menos aún asumen el deber de rendir cuentas sobre el trabajo que han realizado en el ámbito legislativo. Esta separación es real entre representantes y representados, incide de manera negativa en el sistema político, puesto que no existe una auténtica democracia representativa, en la que los legisladores expresen cabalmente las necesidades, demandas y aspiraciones de los mexicanos.

El proceso de consolidación democrática que actualmente protagonizamos hace inaplazable el deber de conferir a los ciudadanos y no a los partidos políticos, representantes auténticos, obligados además a una efectiva rendición de cuentas.

La no reelección inmediata de los legisladores, no sólo ha fortalecido el control de las instancias partidistas en detrimento del poder de los electores, también ha conllevado una precaria profesionalización de los integrantes del Poder Legislativo y, por consiguiente, ha obstaculizado el óptimo desempeño de éste.

Que quede claro, la figura de la reelección continua de los legisladores funciona para beneficio de los ciudadanos, no de los diputados y senadores. Quienes pudieran permanecer en su encargo no serán los desarraigados de su distrito ni los ausentes de las reuniones de comisión, serán quienes se ganen la confianza de la gente con base en su pulcro trabajo. Los funcionarios que no cumplan con las expectativas en ellos cifradas no encontrarán cobijo en alguno otro órgano legislativo, por que tal será la decisión del electorado y de este modo se puede crear un juicio ciudadano que permita inscribirse como un instrumento de apertura

a la transparencia política que obligue al legislador a informar y dar resultados a los ciudadanos sobre su trabajo legislativo.

Proponemos la reelección continua de legisladores, no porque queramos perpetuarnos en el cargo, por el contrario, queremos que sea el ciudadano quien decida quien llega y quien se va a su casa.

Queremos fortalecer los incentivos para la rendición de cuentas, para el trabajo constante, para erradicar la simulación y sobre todo, para devolverle a la sociedad el mejor trabajo legislativo.

En este contexto se propone establecer la reelección legislativa consecutiva bajo dos bases fundamentales:

Primero.- Que como una etapa inicial, la reelección inmediata se establezca acotada a un plazo de 12 años, tanto para senadores como para diputados; dicha limitación que se propone, es con la finalidad de promover nuevos cuadros parlamentarios que renueven, con sus aportaciones, el ambiente y la acción legislativos con lo que se guardaría un equilibrio entre la experiencia y las nuevas ideas.

Segundo.- Que la reelección legislativa inmediata de legisladores de representación proporcional no se dé nuevamente mediante el sistema plurinominal.

Lo anterior obedece a la premisa de la vinculación social, de la evaluación y del juicio ciudadano que representa el mecanismo de reelección inmediata del legislador. Es así que resulta exigible que se establezcan ciertas modalidades para el caso los legisladores de representación proporcional, toda vez, que el actual sistema mediante el sistema de listas cerradas y previamente diseñadas y presentadas ante el Instituto Federal Electoral, ha ocasionado que un legislador de representación proporcional no se vincule con el electorado sino más bien con la cúpula del partido, que es quien generalmente diseña las listas y los candidatos

que la integran, reduciendo o prácticamente anulando la evaluación de los electores respecto del legislador en lo individual, siendo así que en estos casos se desnaturalizaría las bondades de la reelección legislativa, y por el contrario el efecto negativo podría ser el de provocar el anquilosamiento y fortalecimiento de las oligarquías partidistas, mismas que estarían ajenas al filtro ciudadano, en el supuesto de reelección de legisladores por el sistema de representación proporcional, ya que insistimos su reelección dependerá en muchos de los casos de la decisión del seno de su partido más que de los propios electores.

En este sentido, se estima que una propuesta que podría contribuir a que los legisladores de representación proporcional sean más representativos del electorado y menos de las élites de los partidos políticos, lo sería la propia reelección de dichos diputados de representación proporcional siempre y cuando la reelección inmediata que busquen sea bajo el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distrito uninominales; es decir, que si un diputado de representación proporcional mejor conocido como plurinominal o un senador elegido según el principio de representación proporcional de la circunscripción plurinominal nacional, solo podrá ser candidato inmediatamente para el mismo cargo de elección popular, cuando ello lo hiciere mediante el principio de mayoría, lo que implicaría entrar a la contienda electoral bajo terrenos de competencia tanto en el distrito como en la entidad federativa según sea la elección, lo que lo haría entrar a la dinámica de convencer, y ganarse la preferencia de los electores.

Luego entonces el legislador plurinominal se vería obligado a regresar o responder a sus electores frente al incentivo de la reelección, su labor legislativa no se agotaría en convencer sólo al partido sino principalmente al electorado, que será al final de cuentas quien decida si le otorga o no nuevamente la confianza para el ejercicio de la representación política. Aquí lo importante es no obstruir la conexión política de los legisladores con los distritos que conforman el mapa electoral de México, por el contrario bajo el esquema planteado en la presente iniciativa se

estimularía una relación de responsabilidad y rendición de cuentas entre los representantes populares plurinominales y sus representados.

Lo cierto es que resulta indispensable establecer la reelección inmediata de los legisladores, en los términos y forma planteada en la presente iniciativa ya que además de constituirse como instrumento de la llamada sanción difusa o instrumento de castigo o de premio electoral en las urnas, mediante el reconocimiento o la desaprobación de quien actuado bien o de quien actuado mal según la percepción social; es también un incentivo a la responsabilidad; es aprovechar la experiencia adquirida; es hacer competitivo al Congreso frente a los demás poderes, principalmente frente al Ejecutivo; es potencializar la institucionalidad del Congreso y con ello, fortalecer la división de poderes que a su vez, vigorice la función legislativa, de fiscalización, de presupuestación, y en general de control político que corresponde a este poder Legislativo.

Es así, que se propone reformar el artículo 59 constitucional, para establecer que los senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y la representación hubiere sido mediante el principio de mayoría relativa o de primera minoría, podrán ser electos para un periodo consecutivo. Los senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y la representación hubiere sido mediante el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista votada en una sola Circunscripción plurinominal nacional, podrán ser electos para un periodo consecutivo siempre y cuando lo hicieran bajo el principio de votación mayoritaria relativa o de primera minoría.

Asimismo se prevé que los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y que hubieren sido elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos. Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y que hubieren sido elegidos según el principio de representación proporcional, podrán ser electos para un periodo consecutivo siempre y cuando lo hicieran bajo el principio de votación mayoritaria relativa y sólo entonces podrán ser electos para

un siguiente periodo consecutivo por el principio de mayoría o de representación proporcional.

A fin de dejar claramente acotado que la reelección sólo es hasta 12 años, es que se plantea disponer que los senadores y diputados propietarios que hayan sido electos en los términos anteriormente descritos, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Por otra parte, se plantea disponer en el artículo 116 constitucional, relativo al régimen de los estados, que los diputados propietarios a las legislaturas de los estados, o los suplentes que hubieran estado en ejercicio, podrán ser reelectos para el periodo inmediato en los términos que señalen las constituciones de los estados, para que sean éstas las que legislen los términos y formas en la materia, de acuerdo a sus respectivas realidades, esto con un espíritu federalista, en el sentido de que sean las propias legislaturas de acuerdo a sus propias realidades las que establezcan los términos de este mecanismo de rendición de cuentas y evaluación ciudadana.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado Federal, Salvador Márquez Lozornio, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, someto a consideración de esta honorable asamblea la presente

### **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.-** Se reforman el artículo 59 y el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116. Ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 59.-** Los senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y la representación hubiere sido mediante el principio de mayoría relativa o de primera minoría, podrán ser electos para un período consecutivo. Los

senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y la representación hubiere sido mediante el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal nacional, podrán ser electos sólo un periodo consecutivo siempre y cuando lo hicieran bajo el principio de votación mayoritaria relativa o de primera minoría.

Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y que hubieren sido elegidos según el principio de votación de mayoría relativa podrán ser reelectos hasta en tres períodos consecutivos. Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y que hubieren sido elegidos según el principio de representación proporcional, podrán ser electos para un periodo consecutivo siempre y cuando lo hicieran bajo el principio de votación mayoritaria relativa y sólo entonces podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo por el principio de mayoría.

Los senadores y diputados propietarios que hayan sido electos en los términos del párrafo anterior, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Artículo 116. ...

.....

I.- .....

.....

.....

.....

.....

II.- ...

Los Diputados propietarios a las Legislaturas de los estados, o los suplentes que hubieran estado en ejercicio, podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

.....

III.- .....

.....

.....

.....

.....

.....

IV.- .....

*a) a i)* .....

V.- .....

VI.- .....

VII.- .....

**Transitorios**

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

Dip. Salvador Márquez Lozornio (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1730-I, martes 12 de abril de 2005.

**QUE REFORMA EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 18 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 de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable 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 de los Estados Unidos Mexicanos, expone ante el pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que se considere el deporte y la recreación como otros medios para lograr la readaptación social de los reclusos de los centros de readaptación social, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

Inicio mis comentarios resaltando el texto vigente del artículo 20, fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y que a la letra dice:

Artículo 20

Fracción XIV.- ofrecer capacitación laboral a los reclusos, así como promover el deporte y la cultura como medio de reintegración de los internos a la sociedad.

Como vemos, la propia instancia rectora en el ejercicio de la readaptación social, considera uno de los elementos más importantes en el desarrollo mental y físico del ser humano como lo es el deporte y la recreación, así como la cultura como un medio integrador de los individuos a la sociedad.

El texto vigente del artículo 18 constitucional establece en su primer y segundo párrafos que:

Solo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente.

Señala el excelente jurista don Sergio García Ramírez, en sus comentarios al artículo en comento, "que el texto vigente habla de **jurisdicciones**, donde se ve la idea competencial (ámbito de atribuciones de cada nivel de gobierno: el federal y el estatal), y de "readaptación social", donde se refleja el proyecto de ajustar la conducta del sujeto a la norma social prevaleciente, sin aspirar a una "regeneración", mucho más compleja y ambiciosa que la mera "readaptación"

Por otra parte, comenta que, "mientras las cárceles... Sigán siendo sitios carentes de condiciones sanitarias; mientras se mantenga a los reclusos en una lamentable ociosidad y no se haga de ellos una cuidadosa clasificación, según su peligrosidad, sus antecedentes, sus tendencias y sus aptitudes, para lograr, en la mayor medida posible, la individualización administrativa de la pena de prisión; y mientras la administración y vigilancia de esos establecimientos no se pongan en manos de funcionarios y empleados especializados y aptos.... No se podrá encontrar ningún sentido de utilidad social ni de rehabilitación del delincuente en la imposición y ejecución de las penas privativas de libertad".

Es importante resaltar que con fecha 22 de abril de 2004, presentamos iniciativa de decreto que reforma los artículos 5 y 7 de la Ley que Establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados relativos a los cursos de formación y de actualización del personal asignado, así como a los estudios de personalidad que se practican a los reos, particularmente bajo los siguientes conceptos:

Artículo 5.- Los miembros del personal penitenciario quedan sujetos a la obligación de seguir, antes de la asunción de su cargo y durante el desempeño de éste, los diplomados de formación y de actualización académica que se establezcan, así como de aprobar los exámenes de selección que se implante. Para ello, en los convenios se determinará la participación que en este punto habrá de tener el servicio de selección, dichos cursos deberán ser aplicados por universidades u organismos públicos o privados.

Artículo 7.- El régimen penitenciario tendrá carácter progresivo y técnico y constará, por lo menos de periodos obligatorios de estudio y diagnóstico y de tratamiento, dividido este último en fases de tratamiento de clasificación y de tratamiento preliberacional. El tratamiento se fundará en los resultados de los estudios de personalidad que se practiquen al reo, los que deberán ser actualizados por lo menos una vez cada semestre.

Será obligatorio el estudio de personalidad del interno desde que éste quede sujeto a proceso, en cuyo caso se turnará copia de dicho estudio a la autoridad jurisdiccional de la que aquel dependa.

Dicha iniciativa fue dictaminada positivamente por la Comisión de Seguridad Pública de esta Cámara de Diputados y aprobada por el Pleno.

Actualmente se encuentra en proceso de análisis por la Cámara de Senadores.

Si bien es cierto se presentan alternativas que favorezcan la integración social de los sentenciados, también debemos de reconocer que nos hace falta actualizarnos

en diversos conceptos relativos a una mejor readaptación social vía reforma constitucional.

Si reconocemos, que en la actualidad el sistema penitenciario representa un elevado costo social, en virtud de que no readapta ni regenera, ni que el actual precepto constitucional se cumple de manera precisa, se hace necesario analizar el fondo de la problemática actual.

Señala la Procuraduría General de la República en su Informe de Gestión 2004, a la vanguardia en procuración de justicia, su participación en la Convención de Palermo, celebrada en Viena, Austria, en junio de 2004, foro en el que se buscaron acuerdos de colaboración internacional y de evaluación de las acciones contra el terrorismo, la corrupción, la explotación sexual infantil, el tráfico de migrantes, el secuestro y el tráfico de armas.

Los delitos anteriormente señalados nos otorgan una idea del desfase total que existe entre los tiempos de la intención del Constituyente y los que actualmente vivimos.

Las características y escenarios son totalmente diferentes.

Las medidas al interior de los centros penitenciarios, requieren de extremar una mayor seguridad, limitan casi en su totalidad la posibilidad de cumplir cabalmente con lo establecido en su segundo párrafo del artículo 18 constitucional.

Al verse limitados los conceptos sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente, se hace imperativo integrar la voluntad expresa del ente rector y promover esta iniciativa de decreto para reformar el segundo párrafo del artículo 18 de nuestra Carta Magna con el fin de considerar el deporte y la recreación como un mecanismo factible de integración a la sociedad de los sentenciados.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto:

**Único.-** Se reforma el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 18.- ...

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, el deporte y la recreación, como medios para la readaptación social del delincuente.

...

#### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en el mes de abril de 2005.

Dip. Quintín Vázquez García (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1730-I, martes 12 de abril de 2005.

**QUE REFORMA LOS ARTICULOS 5o. Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SERVICIO COMUNITARIO, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO LANDERO GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, a través del suscrito diputado José Francisco Landero Gutiérrez, perteneciente a la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 5 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Me presento ante esta soberanía con el objetivo de exponer las razones de esta iniciativa que busca transformar el Servicio Militar obligatorio en voluntario y otorgar el carácter obligatorio al Servicio Comunitario a nivel constitucional, destacando la importancia de la creación de la Ley del Servicio Comunitario.

**Objetivo**

Esta iniciativa pretende establecer un marco jurídico congruente con la realidad del Servicio Militar Nacional y crear el Servicio Comunitario Obligatorio, además de abrir espacios para que las y los jóvenes participen activamente en el servicio a la comunidad y fortalecer la coordinación institucional.

**Antecedentes**

En 1943 entró en vigor la Ley del Servicio Militar Nacional con el objetivo de contar con una reserva de jóvenes capacitados para hacer frente a las posibles amenazas a la soberanía nacional.

México, orillado por los conflictos mundiales y su ulterior entrada como país beligerante, instaura en la Constitución el Servicio Militar Nacional, con el argumento de que permitiría afrontar los peligros que desde el exterior amenazaban la soberanía del país.

### **Situación actual**

Actualmente la situación mundial y nacional ha cambiado diametralmente. Después de la desaparición del bloque soviético y la distensión militar mundial posterior a la "Guerra Fría", varios países comenzaron a redefinir sus estrategias de seguridad nacional y militar.

### **Transformación del Servicio Militar**

Diferentes causas han llevado a la transformación del servicio militar obligatorio en el mundo: En Europa, comenzó con la reducción en los contingentes de conscriptos del sistema militar, dándole preferencia a la preparación de un ejército completamente profesional. En Argentina, no es casual que la abolición del sistema obligatorio se haya acelerado como consecuencia de la Guerra de las Malvinas, la cual se convirtió en un ejemplo evidente de lo que puede ocurrir con conscriptos mal entrenados y convertidos en soldados.<sup>1</sup>

Por otro lado, estudios en la materia indican que la inversión en el servicio militar obligatorio no es redituable en términos de costo-beneficio, ya que implica, año con año, repetir el proceso de instrucción de nuevos contingentes de conscriptos e impide la posibilidad de continuar la preparación de aquellos de clases anteriores. Además, se podría optimizar el número de personal dedicado a la conscripción, ejemplo de ello es que los países que tienen servicio militar obligatorio poseen

fuerzas armadas con un 34% más de personal que aquellos en donde el reclutamiento es voluntario<sup>2</sup>

Otra de las razones para transformar el servicio militar obligatorio en voluntario es la necesidad de profesionalizar a todos los contingentes armados. Para afrontar los problemas actuales de seguridad nacional como el terrorismo, la estrategia y logística bélica implica que todos los contingentes cuenten con adiestramiento especializado.

En suma, se observa que el modelo de conscripción obligatoria va desapareciendo en diversas partes del mundo. En América encontramos ejemplos sobresalientes de la transformación del servicio militar obligatorio en voluntario como en Chile, Paraguay, Argentina, Uruguay, Canadá, Estados Unidos y Nicaragua entre otros.

Asimismo, es necesario contar con un marco jurídico congruente con las actividades que el servicio militar obligatorio impulsa actualmente.<sup>3</sup>

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Juventud 2000, la mayoría de los jóvenes desean participar en actividades como: La defensa del medio ambiente, el respeto a los indígenas, actividades solidarias y por la paz. Por ello, es importante garantizar jurídicamente, la continuidad de los programas existentes y fomentar la aplicación de otros,<sup>4</sup> ya que cumplen de mejor manera con las expectativas de las y los jóvenes quienes desean participar en actividades con amplio sentido de solidaridad, lo que representa un incentivo para realizar un servicio con convicción.

### **Necesidad de un servicio comunitario obligatorio**

Actualmente existen amenazas para nuestro país que ponen en riesgo el desarrollo sustentable y la seguridad nacional diferentes a las de hace 60 años, entre las que se encuentran: el terrorismo, el narcotráfico, la pobreza, la deforestación, los desastres naturales, la drogadicción, el rezago educativo, la corrupción, la delincuencia y el crimen organizado.

En ese contexto, el nuevo rostro que el servicio militar ha adoptado en los últimos años, aún sin contar con el marco jurídico adecuado, una visión benéfica para la sociedad, a través de diversas acciones de labor social. Sin embargo, se podría aprovechar de mejor manera el talento, la generosidad, la creatividad y las habilidades que tienen todos los jóvenes (incluyendo mujeres y personas con capacidades diferentes). También se podría mejorar la coordinación entre las diferentes dependencias gubernamentales (las que actualmente participan y las que no se han incorporado todavía) y los diversos actores sociales en este sentido.

Por lo anterior, esta iniciativa también pretende otorgar el carácter obligatorio al Servicio Comunitario, toda vez que en eso ha consistido la instrucción militar desde 1997 en que se firmaron convenios por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional con diversas dependencias de la Administración Pública Federal. Se otorga el carácter de obligatorio como una acción afirmativa que permitirá que la sociedad vaya conociendo los resultados del Servicio Comunitario y los jóvenes conozcan los beneficios personales y sociales de llevarlo a cabo.

Se prevé que el Servicio Comunitario mejorará la relación costo-beneficio de su operatividad, ya que con la aplicación de las capacidades de los miles de jóvenes que prestarán su ayuda continuamente en programas de tipo social, se amortiguará el gasto realizado en diversos programas a favor de las comunidades más necesitadas. Además, diversas instituciones gubernamentales y civiles podrán apoyar en el desarrollo de las actividades del servicio.

Asimismo, no se contempla un aumento en las erogaciones destinadas para la supervisión y control de los centros de adiestramiento, a nivel nacional, porque se utilizará la misma infraestructura operativa y de personal con el que cuenta el Servicio Militar en la actualidad.

## **Ley del Servicio Comunitario**

Estos programas sociales han servido para que miles de jóvenes realicen labores altruistas por su comunidad, fomentándoles una conciencia cívica y solidaria. Además de considerar que ya existen los mecanismos, instrumentos y presupuesto para su ejecución sin mayor dificultad. El servicio comunitario representa una oportunidad para formar ciudadanos comprometidos con la comunidad y el desarrollo nacional. Por las razones anteriores es necesario crear la Ley del Servicio Comunitario que establezca el marco jurídico que genere la permanencia de las acciones que se desarrollen en ese sentido. Esta deberá contemplar los casos de excepción de quienes, por razones económicas y/o de ocupación, no pudiesen realizarlo en un momento dado; también de quienes podrían ser exentos de realizar otro tipo de servicio obligatorio como el servicio social profesional en razón de haber realizado el comunitario.

### **Consideraciones finales**

Es muy importante preocuparse y ocuparse por la formación de ciudadanos respetuosos de las instituciones y por el impulso hacia una sociedad solidaria y subsidiaria. El Servicio Militar voluntario permitiría aprovechar la vocación de los jóvenes ciudadanos que deseen realizar una actividad en la que se les proporcione una instrucción militar profesional adecuada, donde se despierte en los voluntarios una vocación por la carrera de las armas y además permitiría contar con contingentes realmente especializados para responder a peligros inminentes.

De ahí la importancia de esta propuesta que busca modificar el artículo 5 y las fracciones I y II, del artículo 31, de la Constitución, con el objeto de que el servicio de las armas sea voluntario e incluir entre los servicios públicos obligatorios el Servicio Comunitario.

Legisladores y legisladoras los invito a que apoyemos esta propuesta y contribuyamos a impulsar la realización de foros y consultas públicas con el objetivo de conocer los puntos de vista de los actores involucrados e interesados

en una Ley del Servicio Comunitario. Estamos seguros que la transformación hacia un servicio militar voluntario será en beneficio de nuestra propia seguridad, y que la obligación de realizar un servicio comunitario, permitirá que muchos mexicanos, hombres y mujeres, contribuyan con el país en las necesidades locales más importantes, generando la formación de ciudadanos responsables, disciplinados, preparados, con vocación de servicio y con mayor capacidad de autodeterminación.

Es así que propongo a consideración de esta soberanía el siguiente:

**Proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 5o. y reforma el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único. Se reforma el artículo 5o. y las fracciones I y II del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 5o. ...**

...

...

...

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, 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 aquéllas 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.

El servicio comunitario será obligatorio para todos los mexicanos, hombres y mujeres, en los términos que establezca el Congreso de la Unión en la Ley del Servicio Comunitario. En dicha ley se deberá considerar la solidaridad, corresponsabilidad, legalidad, objetividad, transparencia, no discriminación y apartidismo como principios rectores.

El servicio de las armas será voluntario y de orden público para todos los mexicanos, hombres y mujeres, en los términos que establezca la autoridad militar federal. La instrucción militar que reciban los voluntarios deberá mantenerlos diestros en el manejo de las armas y equipo, y conocedores de la disciplina y técnicas militares.

...

...

...

#### 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, y reciban la **educación cívica que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos y obligaciones de ciudadano, en los términos que establezca la ley.****

**II.- Asistir en los días y horas designados por la autoridad competente del lugar en que residan, para prestar el servicio comunitario con el objetivo de realizar acciones de beneficio social y fomentar una conciencia cívica de solidaridad y compromiso con la comunidad y el desarrollo nacional.**

III ...

IV ...

## **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 un año para expedir la Ley del Servicio Comunitario y hacer las adecuaciones correspondientes a la Ley del Servicio Militar, a partir de la entrada en vigor de este decreto y de acuerdo a lo establecido en el mismo.

**Tercero.** Los contingentes del servicio militar obligatorio que a la entrada en vigor de este decreto se encuentren prestando su servicio, están obligados a continuar con el mismo hasta terminar su ciclo.

**Cuarto.** En tanto el Congreso de la Unión expida la Ley del Servicio Comunitario, y se hagan las adecuaciones correspondientes a la Ley del Servicio Militar, seguirá en vigor la Ley del Servicio Militar publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1940.

**Quinto.** Se derogan las disposiciones legales que se opongan a este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 12 de abril de 2005.

### **Notas:**

1 Yárnoz, Carlos "El Ejército que se aburre. Defensa y los mandos militares buscan otro modelo para hacer la «mili»", en El País. "Temas de nuestra Época", N° 52, Madrid, 10/11/1988, p. 3.

1 Para defender las islas Malvinas del ataque de los ingleses bien entrenados y equipados, la junta militar procedió a reclutar jóvenes argentinos, sin instrucción militar, la mayoría de los cuales provenía de provincias pobres del interior del país. Al final de la guerra se supo de la muerte de más de 600 jóvenes argentinos. Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Subsecretaría de Coordinación Administrativa, Argentina.

2 White, Michael D. "Conscription and the size of armed forces", Social Science Quarterly, vol. 70, No. 3, Austin, September, 1989, pp. 779-780.

3 Programas de Beneficio Social (Educativo, Deportivo, Rescate del Acervo Cultural, Marcha Contra las Adicciones y de Labor Social)

4 Sedesol, Micro regiones; Semarnat, Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad; Cruz Roja Mexicana, Servicio a la Comunidad [Sercom] y Protección de la Salud y de la Vida [Prosalvid]; diversos programas del Cemefi; Segob, Protección Civil.

Dip. José Francisco J. Landero Gutiérrez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1730-I, martes 12 de abril de 2005.

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL  
DIPUTADO FEDERICO MADRAZO ROJAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO  
DEL PRI**

Federico Madrazo Rojas, diputado federal integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicita que se turne a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La existencia de asimetrías no sólo en el plano económico, sino en el desarrollo humano fomentado por medio de la educación, constituyen el motivo fundamental de esta Iniciativa con Proyecto de Decreto, la cual pretende cimentar las bases de una Política de Estado que garantice el derecho social a la educación de todos los ciudadanos mexicanos, en los niveles medio superior y superior.

El artículo 3o. de la Constitución de 1857 es el antecedente inmediato del texto constitucional de 1917, desde entonces podemos identificar seis etapas en el proceso educativo que han influido en sus reformas: la enseñanza libre (1821-1856); la pedagogía, movimiento de reforma (1851-1917); la corriente revolucionaria; la educación socialista (1917-1940); la crisis y modernización

educativa (1982-1995) y la transición política a la pluralidad de ofertas (1995-2002).

Como puede observarse, en la historia legislativa sobre las reformas al artículo tercero han existido rasgos distintivos correlacionados al momento político, al desarrollo nacional y en respuesta a las necesidades educacionales de nuestro pueblo. Algunas de ellas han sido la obligatoriedad y la gratuidad del Estado en materia educativa, fortaleciendo de esta forma, el derecho a la educación.

En este sentido, la equidad y justicia social en el desarrollo, sólo serán posibles si podemos lograr y garantizar las condiciones de acceso a este derecho con una educación de calidad en todo el Sistema Educativo.

En México, una persona de 25 años perteneciente a los deciles más altos tiene casi seis veces los años de estudio que una persona de la misma edad, pero que pertenece a los deciles más bajos. En promedio, la población perteneciente al 10% más rico tiene 12 años de estudio, mientras que las personas del 10% más pobre tienen apenas 2. Esta reforma pretende aminorar esta brecha de desigualdad que afecta a los jóvenes en edad de recibir instrucción media superior y superior.

Por tanto, esta soberanía, consciente de su responsabilidad social, puede dejarle un legado a millones de alumnos y convertir esta propuesta en la séptima reforma estructural en materia educativa, así nuestros estudiantes y las futuras generaciones, tendrán certidumbre de su derecho a la educación y garantía en todos sus niveles.

Por ello es importante generar la obligación del Estado en impartir la educación de nivel medio superior y superior.

Esto constituye un primer paso para construir una verdadera política social que se convierta en un instrumento que impulse el desarrollo nacional a través de la Educación, invirtiendo en el desarrollo humano para fortalecer y adecuar el perfil

que deben desarrollar nuestros estudiantes en aras de ser más competitivos en el marco de la globalización.

La obligatoriedad del Estado debemos entenderla, entonces, como una necesidad para el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional, que depende del cumplimiento puntual en la asignación de los recursos necesarios para el desarrollo de la actividad educativa en los niveles medio y medio superior, así como de la revisión de los planes y programas de estudio para establecer parámetros de calidad mínima a observarse y, de esta manera, se asegure que la educación impartida sea de calidad y los estudiantes tengan certeza sobre la instrucción que van a recibir.

Con relación a esto, cabe señalar que el llamado es con el ánimo de construir entre los diversos sectores un Pacto Nacional para la Educación de Calidad, con pleno respeto de la autonomía, libertad de cátedra, investigación y de libre examen y de discusión de las ideas que salvaguarda la Constitución.

Es indispensable también actualizar el Sistema Educativo frente a modificaciones en otras variables que lo impactan, como cambios en la estructura demográfica y ocupacional, avances tecnológicos, y el surgimiento de nuevos conocimientos.

Por otra parte, el comportamiento del sistema productivo y los cambios en el mercado laboral, exigen nuevas cualidades y aptitudes a los profesionistas, principalmente a la Población Económicamente Activa que antes de salir al mercado laboral debe adquirir los conocimientos y desarrollar habilidades de acuerdo a las necesidades de los empleadores, por lo que los profesionistas obligadamente tendrán que cursar otro tipo de estudios complementarios que respondan a estas exigencias.

Sin duda, los retos presupuestales para cubrir la educación de nivel medio superior y superior son enormes y requieren grandes esfuerzos, pero en conjunto es posible superarlos. Un gran avance es la propuesta del Plan Nacional de

Educación, el cual contempla que se destine el 1% del Producto Interno Bruto a la educación superior para el año 2006.

De esa manera, las aportaciones federales no se sujetarán al acontecer político, ni condicionarán el desarrollo humano de millones de jóvenes a las coyunturas y falta de acuerdos entre algunos actores o grupos de presión, por lo que con la reforma propuesta se contribuye a dar garantías presupuestales al rango medio superior y superior.

No obstante estos esfuerzos, es necesario explorar nuevos puentes para que el gobierno federal, en coordinación con las Universidades, los gobiernos estatales y las Instituciones educativas, facilite el acceso de las primeras a empréstitos con Organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo; con los segundos cree incentivos fiscales que se destinen a la inversión en calidad educativa y, junto con las diferentes Instituciones educativas, busque formas de incrementar los ingresos propios sin afectar la economía estudiantil.

En el marco del contexto planteado en la presente exposición de motivos, es impostergable la reforma al artículo 3o. constitucional para salvaguardar el derecho social a la educación y elevar como obligatoriedad del Estado la de impartir educación media superior y superior.

Así, estaremos contribuyendo a darle certidumbre jurídica y garantía de acceso educacional al sector de la población que demanda el cumplimiento de su derecho fundamental a recibir educación con calidad.

Se destaca que el reconocimiento oficial a la necesidad de la educación medio superior y superior es refrendado en el vigente Plan Nacional de Educación 2001-2006, a través de la implementación de políticas tendientes a fortalecer el crecimiento con equidad y calidad, coordinar y regular este sistema, al

establecimiento de criterios de financiamiento, y supeditar el desarrollo de las Instituciones a la planeación estratégica, evaluación y acreditación.

Actualmente, la matrícula en el nivel medio superior es de 3.5 millones y del nivel superior es de 2.4 millones. Así, entre las metas del Plan esta el aumento de la matrícula en el nivel medio superior para cubrir en 28 por ciento aproximadamente el grupo poblacional de los 18 a 23 años. Y aumentar para el 2006 la matrícula en el nivel superior para llegar hasta 3 millones de alumnos.

Esto responde al crecimiento de los grupos de edades de 15 a 19 y 20 a 24 años que, de acuerdo a un estudio realizado con datos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y del Consejo Nacional de Población, la presión educativa va en incremento. Su punto más alto se registrará de 1996 a 2005, sin embargo, del presente año hasta el 2015 esos grupos de población sumarán más de 10 millones de personas en demanda de educación media superior y superior.

Aunado a lo anterior, la Población Económicamente Activa, a finales de 2006, podría llegar a 50 millones. Por tanto, la educación superior será factor determinante para desarrollar profesionistas aptos para el nuevo perfil requerido por el mercado laboral y por medio de la misma se contribuye a reducir la desigualdad social al ofertar los mismos conocimientos de calidad para los estudiantes, logrando un aumento en la escolaridad de las generaciones futuras.

En suma, por lo anteriormente fundado y motivado, se somete ante el Pleno de la H. Cámara de Diputados la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 3o., párrafo I y numeral V, 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, **media superior y superior**. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

(...)

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, **media superior y superior** señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

(...)

### **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, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los doce días del mes de abril de 2005.

Dip. Federico Madrazo Rojas (rúbrica)



# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1732, jueves 14 de abril de 2005

## QUE REFORMA EL TERCER PARRAFO DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN JOSÉ GARCÍA OCHOA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal de 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, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En toda actividad humana se habla de la necesidad de que prevalezcan los elementos constitutivos del Estado de derecho.

Para Tena Ramírez el Estado de derecho es aquel cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida.

Por consiguiente, el Estado de derecho se erige como punto relevante en la agenda de los procesos de transición, normalización y consolidación de los países.

Su construcción es un proceso que involucra a todos los actores políticos relevantes y a la ciudadanía, y no se agota en la edificación de un sistema jurídico o constitucional.

En el Estado de derecho prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de caprichos y fobias de los hombres, al tiempo que se reconocen y garantizan las libertades de todos los ciudadanos.

De esta forma, el Estado de derecho democrático debe de estar abierto al pluralismo, a la tolerancia y al cambio social.

Por ello, la preservación del mismo, es un patrimonio común que debe ser creado, protegido y consolidado responsablemente por todos los actores políticos dentro de los cuales nos encontramos como poder Legislativo, encargados de la creación de la legislación que nuestro país requiere.

Las leyes, son producto de la acción de los hombres y, por más firmemente establecidas que estén, pueden ser transformadas por la propia acción humana.

Por ello, el derecho es consustancial a la vida social, ya que donde se haya desarrollado algún tipo de colectividad o conducta humana habrá aparecido también, alguna forma de regulación colectiva que impone obligaciones y asigna derechos a los individuos.

Al ser resultado de la vida comunitaria, el derecho no puede limitarse a expresar el marco social que lo circunda; más bien, tiene que constituirse en un elemento ordenador de ese marco social, tiene que corregir los elementos negativos de la vida comunitaria y alentar el desarrollo de sus elementos positivos.

Las leyes por consiguiente, son normas cuyo objetivo fundamental es regular el espacio público de la sociedad.

Dicho de otro modo, las leyes son los principios que permiten y promueven la convivencia de los hombres no como individuos aislados, sino como miembros de una colectividad; en este sentido y como reclamo de varios sectores de la población, es indispensable que las leyes regulen cuestiones tan importantes como la orientación sexual de los ciudadanos, tema que sin lugar a dudas, revisten una gran carga moral, religiosa y política, pero que a todas luces constituyen una necesidad a observarse a ser regulada.

Las leyes no son creadas para normar o garantizar lo que un individuo puede o no puede hacer de manera independiente, sino lo que puede hacer u omitir como integrante de una sociedad.

Por ello, y pese a que existe una rama del derecho denominada derecho privado, solo lo es en cuanto que el mismo derecho define lo que es privado y lo que es público.

De este modo, incluso lo particular, lo privado, lo estrictamente individual solo es tal en términos jurídicos si está reconocido a un nivel público por la forma jurídica correspondiente.

Ahora bien, el marco legal de este sistema democrático de instituciones es la Constitución. Las Constituciones se han convertido en la ley suprema de las sociedades modernas. Pero esta supremacía sólo puede ser legítima si expresa los principios fundamentales del Estado de derecho.

Sin embargo, no es necesario rechazar que las Constituciones sean fuente de las demás leyes, sino sólo recordar que son, en sí mismas, el elemento de vinculación de la experiencia moral y política de las sociedades con su experiencia de codificación racional de las leyes.

En efecto, si bien las Constituciones son un resultado de debates, luchas y cambios sociales, se han convertido también en recursos para plantear demandas sociales.

El conocimiento y estudio de la sexualidad ha sido poco explorado y la difusión de los conocimientos relativos a la misma hoy en día sigue siendo motivo de polémica e incomodidad para muchos sectores de la sociedad, que ven a este tema como un tabú y no como una realidad social.

De ahí que la presente iniciativa establece el principio de la no discriminación a la orientación sexual, entendiéndose a esta última como tal a la atracción duradera, emocional, sexual o afectiva hacia otra persona, la cual se presenta en un conjunto de gamas que van desde la homosexualidad exclusiva hasta la heterosexualidad exclusiva, e incluye varias formas de bisexualidad.

Por lo tanto, el tema de la orientación sexual, se erige como tema indispensable a tratar y difundir en nuestra sociedad, el cual debe de abordarse con interés y con la claridad necesaria, ya que no podemos de ninguna forma desconocer que un sector de la población le sea reconocido en nuestra legislación el derecho a la no discriminación por la orientación sexual.

La libertad sexual de los individuos garantizada en nuestra Carta Magna debe ser el fundamento principal que dé origen al reconocimiento de los derechos inherentes al hombre en el caso de la decisión por alguna orientación sexual y el respeto por esta última no pueden ser la excepción.

La orientación de los seres humanos en cuanto a sus relaciones afectivas y su sexualidad no pueden ni deben en ningún caso ser motivo alguno de discriminación por lo que el Estado debe de garantizar que este precepto se cumpla.

La presente iniciativa de reforma al párrafo tercero del artículo primero Constitucional, promueve y establece como obligación el fomento al respeto a la orientación sexual de las personas a través del establecimiento del principio de la no discriminación por esta orientación sexual.

La sexualidad humana debe ser abordada en nuestras leyes de una manera integral, considerando su libre ejercicio, conocimiento orientación y diversidad, como una respuesta a las demandas de grupos de hombres y mujeres que, dentro de la evolución de los derechos humanos, exigen el reconocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos como parte de las garantías que reconoce el Estado a sus integrantes.

Por lo anteriormente expuesto, y fundado someto a consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 1o.- .....**

.....

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

**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 14 días del mes de abril de 2005.

Dip. Juan José García Ochoa (rúbrica)

**QUE ADICIONA UN INCISO D) A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN JOSÉ GARCÍA OCHOA, 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 en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El progreso y la modernización del país demandan un proceso de transformación educativo, lo cual implica la revisión e incorporación de nuevos contenidos, métodos educativos, la organización del mismo sistema y las formas de participación de la sociedad en sus tareas.

En este sentido, el conocimiento y estudio de la sexualidad ha sido poco explorado, la difusión de los conocimientos relativos a la misma, hoy en pleno siglo XXI sigue siendo motivo de polémica e incomodidad para muchos sectores de la sociedad, que ven a este tema como un tabú y no como una realidad social, al grado que ha costado un gran esfuerzo la inclusión de algunos aspectos de educación sexual en los planes de estudio en el sistema educativo nacional, lo que dificulta la atención adecuada de los casos de embarazos no deseados en los adolescentes que en la mayoría de los casos terminan en abortos mal practicados, el incremento de las infecciones de transmisión sexual, fundamentalmente el impacto del VIH, la difusión de los métodos anticonceptivos, el respeto a la

diversidad sexual, casos de violencia intrafamiliar, violencia contra las mujeres, niños y niñas, por mencionar sólo algunos de los problemas que se presentan ante la ausencia de una eficaz educación sexual y que a su vez se convierten en problemas de salud pública.

Dada la importancia de la iniciativa que se propone es necesario partir de que la sexualidad es un atributo y práctica, y aunque tiene un fundamento biológico, no se puede explicar sin tomar en cuenta su carácter histórico-social, al respecto la historia de la educación pública en el México del Siglo XX, registra en la primera década programas de educación sexual con carácter preventivo y de salud pública, su orientación hizo que la operación de los mismos recayera entonces en la Secretaría de Salud.

En 1932, la Sociedad Mexicana de Eugenesia sometió a la consideración de la Secretaría de Educación Pública las bases para la implantación de la educación sexual en las escuelas; el entonces secretario Narciso Bassols, turnó el proyecto a la Comisión Técnica Consultiva, para que rindiera un dictamen cuya conclusión fue la siguiente: "La educación sexual debe impartirse desde el tercer ciclo de la escuela primaria y en alguno o en algunos grados de la escuela secundaria". La Secretaría de Educación promovió el primer Proyecto de Educación Sexual dirigido a los niños que cursaban el 5o. y 6o. grados de la educación primaria, entonces llamados grados superiores, sin embargo varias agrupaciones manifestaron su opinión en contra, lo que provocó la suspensión de los programas de educación sexual propuestos.

A principios de la década de 1970, debido al impacto de la expansión demográfica que comenzó a presionar por mejores y mayores servicios educativos de nivel superior, más fuentes de empleo, de programas de vivienda y servicios básicos; así como la exigencia de los Estados Unidos de cumplir los acuerdos de la Alianza para el Progreso firmada diez años antes, combinada con las políticas mundiales sobre el control de la natalidad dirigidas a los países subdesarrollados o del tercer mundo, dio como resultado la formación del Consejo Nacional de Población en el

año de 1974, con el Programa Nacional de Planificación Familiar, financiado por el gobierno mexicano se ofrecieron servicios de educación sexual en las instituciones públicas de salud, en las escuelas, y directamente en las comunidades marginadas y rurales.

En México, la educación sexual se incorporó en las escuelas y en los libros de texto a partir de 1974, cuando se tomó conciencia de la importancia de prevenir los embarazos entre adolescentes, el modelo de educación sexual adoptado por el gobierno mexicano tomó como base los propósitos estatales e internacionales, para modificar las variables demográficas, y las tradiciones culturales mexicanas acerca de la familia, de los roles de género, de acuerdo con ciertos silencios sobre temas de sexualidad. Sin duda, la incorporación de la educación sexual fue producto de un conjunto de fuerzas sociales contradictorias, por un lado se conservaron las pautas de conducta social-familiar profundamente arraigadas, y por otra parte se consideró a las organizaciones sociales, que justificaban su posición en la objetividad de posconocimientos científicos.

En 1987, el sida vino a ser un nuevo detonante para incluir el tema en las aulas, la mortal enfermedad, entonces parcialmente conocida en sus formas de transmisión y efectos, pero asociada en un principio a las prácticas homosexuales y a la prostitución; favoreció la aceptación de la necesidad de promover nuevos comportamientos y prácticas sexuales a través de estrategias fundamentadas en las acciones preventivas. En México, el tema se incorporó en los programas de la secundaria y para el año de 1994, se comienza a hablar de la salud sexual y reproductiva como uno de los derechos humanos, lo cual fue un paso muy importante para legitimar los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos a vivir una sexualidad libre, responsable e informada, con equidad de género y libre de abuso, violencia y discriminación.

No obstante, los avances obtenidos en esta materia resulta indispensable incluir en los planes de estudio de educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y preparatoria asignaturas específicamente enmarcadas en la temática y los

propósitos de la educación sexual. En general, los programas tocan los temas de identidad sexual y género, órganos y procesos sexuales, así como los riesgos de la vida sexual activa, sin embargo no se profundiza en las explicaciones y descripciones pertinentes, no se incluyen los tópicos y mucho menos satisfacen las necesidades pertinentes que se requieren para abordar el tema de la sexualidad.

No deja de ser contradictorio que el desenvolvimiento social, en plena globalización, plantea complejas contradicciones sobre el tema, por ello resulta necesario abordar el tema de la sexualidad humana de una manera integral, impulsando la educación sexual, desde el ámbito de las garantías individuales, en la escuela pública como elemento de la formación integral del individuo.

El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el fundamento jurídico-filosófico de la educación; define y precisa los valores y aspiraciones de los mexicanos por una sociedad más justa y democrática, estableciendo para el Estado la conducción de la tarea educativa básica obligatoria tendiente a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia. La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos, la educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana.

En este contexto, la iniciativa que hoy pongo a su consideración propone la adición de un inciso d) a la fracción II del artículo 3o. constitucional, con la finalidad de establecer el fomento a la educación sexual, el autoconocimiento, el cuidado del cuerpo y el respeto a la vida sexual de cada persona, como uno de los criterios que orienten la educación que imparte el Estado, toda vez que, la sexualidad humana comprende un conjunto de fenómenos biopsicosociales de gran importancia para la persona y para la sociedad, no es solo un componente más de la personalidad, sino la forma general en que el individuo se manifiesta así mismo y ante los demás. Por ello la educación sexual que imparta el Estado debe brindar a los educandos información progresiva y adecuada de lo que es la sexualidad humana para su formación, tanto en lo biológico como en lo afectivo-social, sobre los procesos de desarrollo y de madurez sexual, conducirlos a aceptar conscientemente los modos elevados de satisfacer a la edad oportuna sus inquietudes, así mismo debe perseguir la realización de una sexualidad plena y madura que permita le permita una comunicación equilibrada, dentro de un contexto de afectividad y responsabilidad; es fundamental que la educación sexual se imparta adecuadamente por los docentes, ya que durante la niñez y la adolescencia, la escuela es como nuestra segunda casa.

A mayor abundamiento, es de destacarse que la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por nuestro país el 23 de marzo de 1981, contiene una disposición concreta sobre educación sexual en el inciso h) del artículo 10, en ella se establece que los Estados Partes tienen la obligación de asegurar para las niñas y las mujeres el "acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y bienestar de la familia, incluidos la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia". Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha definido la planificación de la familia en su recomendación general número 21 de manera que se incluya la educación sexual.

El Comité de los Derechos del Niño, en su observación general número 3 sobre el VIH/sida y los derechos del niño, ha interpretado que la Convención sobre los Derechos del Niño afirma el derecho del niño a la educación sexual para permitirle "abordar de manera positiva y responsable su sexualidad" y añade lo siguiente:

"El Comité quiere destacar que para que la prevención del VIH/sida sea efectiva los Estados están obligados a abstenerse de censurar, ocultar o tergiversar deliberadamente las informaciones relacionadas con la salud, incluidas la educación y la información sobre la sexualidad, y que [...] deben velar por que el niño tenga la posibilidad de adquirir conocimientos y aptitudes que le protejan a él y a otros desde el momento en que empiece a manifestarse su sexualidad."

Al establecer la obligación del Estado mexicano de brindar educación sexual, otorgará a las personas los elementos para decidir sobre el ejercicio o no de su sexualidad y de cuando iniciarla, los riesgos que esta implica y los cuidados que hay que adoptar ante la perspectiva de embarazos no deseados o de infecciones de transmisión sexual, la exploración de la satisfacción y el respeto en las relaciones afectivas y sexuales que establezca, la libertad en fin, para decidir sobre el ejercicio de la sexualidad y su responsabilidad, pero más aún, libera a las personas de atavismos, prejuicios y violencias que vive como resultado de una negación ante la sexualidad y el cuerpo. La educación sexual, como todo proceso educativo, debe de tener el propósito de lograr cambios de comportamiento, en este caso que permitan al individuo vivir su sexualidad con una libertad cuyo límite sea la confirmación de su esencia humana, social e históricamente determinada, así como el respeto a la sexualidad de las demás personas.

La atención de la escuela debe dirigirse a una información concisa y correcta y al mismo tiempo a una obra educativa y continua en el plano de los valores, que permita emprender un proceso de crecimiento de personas éticamente motivadas, interiormente libres y psicológicamente maduras. La educación sexual no puede ser una acción especial y limitada: tiene que ser progresiva e inscribirse día tras día en una educación global de la persona dentro de la escuela y en otros lugares.

La educación sexual es necesaria para el bienestar físico, mental y social, y para el desarrollo humano, de ahí su importancia para que toda persona tenga derecho a una educación sexual sin prejuicios que fomente la toma de decisiones libre e informada, la cultura de respeto a la dignidad humana, la igualdad de oportunidades y la equidad.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un inciso d) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

I. ...

II. ...

...

a) a c) ...

**d) Fomentará la educación sexual, el autoconocimiento, el cuidado del cuerpo y el respeto a la vida sexual de cada persona.**

III. a 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, a los catorce días del mes de abril del año dos mil cinco.

Dip. Juan José García Ochoa (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTICULOS 108 Y 110 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 integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, 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 por la que se reforman los artículos 108, párrafo segundo, y 110, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En los últimos años hemos observado en el ejercicio del titular del Poder Ejecutivo federal una figura que ha incumplido los compromisos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo para del periodo 2000-2006 que propician el nulo crecimiento económico del país y la ruptura de la credibilidad en las instituciones por parte de la sociedad mexicana.

La situación política, económica y social durante el presente sexenio se ha distinguido por las diversas confrontaciones que el titular del Poder Ejecutivo federal ha mantenido con el Poder Legislativo, de las cuales todos los mexicanos se han percatado, siendo el último conflicto el basado en la controversia constitucional presentada por la Consejería Jurídica contra el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005.

En la actualidad, los mexicanos vemos que muchas de las actuaciones del Presidente de la República redundan en violaciones de la Constitución y de las leyes secundarias, como en el caso de la adjudicación de los contratos de servicios múltiples a empresas extranjeras para lograr la explotación del petróleo mexicano, hecho que se prohíbe en el artículo 27 constitucional.

Es claro que muchos de los eventos de esta naturaleza no son consentidos por los Poderes Legislativo y Judicial; por el contrario, han aumentado e innovado la práctica de una política de falta de respeto a las instituciones, sin poderse detener o limitar porque carecemos de mecanismos legales de control sobre el Poder Ejecutivo federal y para castigar sus actos indebidos.

La solución sólo puede propiciarse a través de la incorporación del Presidente de la República a los casos del juicio político y que es procedente, en virtud de que el artículo 108 de la Constitución, en el primer párrafo, preceptúa que los servidores públicos de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación, los integrantes del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios, los empleados y, en general, los que cumplen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, el Distrito Federal y el Instituto Federal Electoral serán sujetos de aplicación de este procedimiento.

Ahora bien, independientemente de que el Presidente de la República sea incluido en el párrafo segundo del citado numeral, hay que justipreciar que la naturaleza de sus funciones *encuadra con los supuestos del precepto legal invocado, toda vez que también es electo por sufragio ciudadano directo*. Por tanto las conductas dirigidas a esta institución son complacientes, utópicas e insuficientes para el universo de actividades que es susceptible de cometer, como hemos visto en muchos casos, en perjuicio de la Ley Fundamental.

Por lo anterior, le deben ser por igual aplicables los supuestos del artículo 110 de la Constitución, pero no únicamente para el caso de que éste sea acusado en el plazo de vigencia de su encargo y por los delitos graves cometidos del orden

común, así como por traición a la patria, porque luego de haber culminado sus funciones aún pueden subsistir los efectos de sus determinaciones ilegales e incluso sobrevenir consecuencias en detrimento de los intereses del país.

Las irregularidades que puede cometer el Presidente de la República no sólo deben reducirse a las hipótesis limitativas que la Constitución establece en el artículo 108, ya éstas han sido superadas, hemos comprobado que puede realizar actos que violan la Ley Suprema, sin que sus actos puedan encuadrarse en las hipótesis vigentes, que redundan en graves lesiones de los intereses públicos fundamentales y que no deben quedar en la impunidad, además que éste será el medio legal idóneo por el que se cumplan los efectos del artículo 12 de la Constitución, en apego al principio de igualdad.

Es por demás imperante que debemos establecer medios legales para frenar el ejercicio abusivo de las facultades presidenciales, además de que -se insiste- son operantes a esta figura del Estado de derecho los principios que regulan el enjuiciamiento de los altos servidores públicos, los cuales se caracterizan por ser estrictos, latos y no discrecionales, a fin de invocar la necesidad de este juicio para restringir su inmunidad cuando no se ha legitimado en los hechos el verdadero compromiso que entraña para un mexicano asumir el carácter de Jefe de Estado.

En tal sentido, el texto del párrafo segundo del artículo 108 de la Constitución debe actualizarse en esos términos, máxime que la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 2, señala que el contenido de esas disposiciones también será aplicable a los servidores públicos indicados en el precepto constitucional invocado, lo cual incluye al Presidente de la República, porque no sólo éste es susceptible de cometer faltas que sancionan las leyes penales, sino también violaciones de carácter político como las cometidas contra lo ordenado en la Constitución.

Es imperante garantizar que el Presidente de la República se constriña a desempeñar sus facultades con base en lo establecido en las leyes y a mantener

una dirección de la política exterior con apego a lo ordenado en el artículo 89, fracción X, de la Ley Fundamental. Por ello promuevo esta iniciativa, que brindará la certidumbre legal de que se contará con la prerrogativa de poder sancionar sus conductas deshonestas, lo cual dará el equilibrio a la conducción del Estado mexicano y preservará el respeto de nuestras instituciones públicas.

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

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 108, párrafo segundo, y 110, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 108, segundo párrafo, y 110, primer párrafo, 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. ...**

**El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo y hasta un año después de concluidas sus funciones, podrá ser acusado por violaciones a esta Constitución, a las leyes federales, traición a la patria y delitos graves del orden común y federal.**

...

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político **el Presidente de la República**, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la

Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

### **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 14 días de abril de 2005.

Dip. Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1732, jueves 14 de abril de 2005

## QUE ADICIONA UN APARTADO "C" AL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PASCUAL SIGALA PÁEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal a la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:**

### **Exposición de Motivos**

La teoría clásica de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo del rey, con Montesquieu, nació la propuesta de la división de poderes con un contenido político, en su libro, *Del espíritu de las leyes*, encontramos el planteamiento meridiano de esta doctrina: "En cada estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del estado, hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y prevé las invasiones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre los

particulares. Se llama a este último poder judicial y al otro poder ejecutivo del Estado".

Hoy, en pleno siglo XXI, la teoría sigue manteniendo trascendencia y vigencia, sin embargo el constante intervencionismo del Estado en la vida individual y social del hombre hace que se concentre el poder público en pocos órganos, es por ello que surge la necesidad de crear y establecer en la Constitución órganos con autonomía de actuación que no estén atribuidos a la estructura de los depositarios clásicos del poder, obteniendo una mayor especialización, agilización, control y transparencia de las mismas, estos entes públicos han recibido la denominación de Órganos Constitucionales Autónomos, los cuales no obedecen a un capricho del Poder Constituyente Permanente, por el contrario están determinados por las características con que transcurre la vida política de los países democráticos.

Al crearse estos órganos que escapan de la esfera de competencia de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo estamos ante los llamados organismos constitucionales autónomos, los cuales no pertenecen a ninguno de los poderes, su legitimidad se produce al adoptar sus decisiones conforme a los principios constitucionales democráticos, por lo tanto si se conducen en la vida pública con transparencia y apego su independencia resultante de una Constitución democrática, no pone en duda que su legalidad y legitimidad están garantizadas.

El principio constitucional de la división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se ve afectado por la existencia de órganos constitucionales autónomos, pues este principio no es tan rígido, toda vez que la idea principal que es establecer un sistema de pesos y contrapesos no esta muerta por el contrario en los sistemas democráticos se refrenda el control del poder por el poder, es decir, la división de poderes se ha adecuado a las realidades sociales y políticas pero siempre sobre la base del equilibrio del poder.

Los Órganos Constitucionales Autónomos también contribuyen en el contexto de Estado moderno a la despartidización, descorporativización y democratización de los órganos de gobierno del Estado, si bien es cierto que estos se originaron en la teoría normativa constitucional del siglo XIX, dichos órganos se desarrollan en el siglo XX y encarnan en los tribunales europeos.

En el extranjero y en México estos órganos han echado hondas raíces en los ámbitos financieros, de derechos humanos y electorales, verbigracia en México contamos con órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De conformidad con la doctrina española y a la experiencia a nivel nacional e internacional, podemos decir que los órganos autónomos constitucionales son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución; son esenciales para el funcionamiento del Estado de Derecho; no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, es decir, son órganos de equilibrio constitucional y político; cuentan con participación técnica en la dirección política pues intervienen en la dirección del Estado; poseen paridad de rango en virtud de que las relaciones que mantienen con los otros poderes son de igual a igual; gozan de autonomía orgánica, funcional.

Para el doctor Jaime Cárdenas Gracia los órganos constitucionales autónomos, además de los anteriores parámetros, cuentan con las características de autonomía e independencia no sólo funcional sino también financiera, la integración y estatuto de sus titulares propuestos por el Poder Legislativo por mayorías calificadas; apoliticidad de los órganos es decir carácter técnico y no político; inmunidades para que sus titulares sólo puedan ser removidos por incurrir en responsabilidades; son responsables por lo que deben rendir cuentas ante el Congreso y la ciudadanía; deben ser transparentes, salvo excepciones hechas por la ley; intangibilidad en pues tienen una permanencia garantizada mediante el procedimiento constitucional y su funcionamiento interno esta ajustado estrictamente al Estado de Derecho.

Analizando la experiencia nacional e internacional, así como las características que doctrinaria y de facto corresponden a los órganos constitucionales autónomos, se concluyen que para lograr una verdadera conservación y protección del medio ambiente y en consecuencia garantizar a los seres humanos una vida digna, es necesario instaurar mecanismos que garanticen una real justicia ambiental que sea aplicada en contra de todas aquellas personas morales o físicas privadas y públicas que de manera reiterada, premeditada y alevosa ocasionen daños irreversibles a los ecosistemas de nuestro país y que se encuentren en verdadera congruencia con la legislación internacional existente en este tema. En este sentido es indispensable que el Estado cuente con instituciones que sirvan como garantes de este derecho humano a un medio ambiente adecuado.

Compañeras y compañeros legisladores, es completamente incongruente que en un Estado democrático de Derecho la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente este adscrita al órgano ejecutivo federal, situación que compromete en forma orgánica la autonomía funcional de dicha institución, ubicándola en una situación de riesgo en la imparcialidad y en la falta de objetividad de una función esencial y de trascendencia para la vida democrática de México.

Las evidencias nos demuestran que el atentado cometido contra la naturaleza y contra su normal desarrollo requiere que la sociedad tenga que recurrir a la norma jurídica con el fin de sancionar y penalizar las acciones propiciadas por nuestra propia ignorancia o avaricia. Sin embargo es evidente que la forma de gobierno paternalista y autoritario ha propiciado la concentración del poder público en pocos órganos del Estado, contribuyendo al abuso que hace de aquél la clase gobernante, distorsionando su carácter regulador y que las instituciones creadas por el Estado en la mayoría de los casos solo sirven como observadores de los actos ilegales cometidos por este mismo al arbitrio de la impunidad.

En México la procuración de justicia ambiental, tardíamente incorporada a nuestro marco normativo, ha sido insuficiente e ineficaz, tal y como se puede observar con los tantos desastres naturales que hasta el día de hoy no han sido castigados y

que muy al contrario han sido solapados con argumentos alejados de toda veracidad, imparcialidad y legalidad.

Por ejemplo, Veracruz ha sido regado, pero con derrames de hidrocarburos de Pemex, en los dos últimos años, la paraestatal ha derramado más de 8 millones de litros entre gasolina, crudo y diesel, de acuerdo con un reporte de la Subsecretaría de Protección Civil veracruzana. Considerando que cada barril contiene 159 litros, los derrames representan 53 mil 490 barriles. El informe señala que entre el 18 de marzo del 2003 y el 15 de marzo de este año han ocurrido 21 incidentes. La dependencia clasifica estos desastres en dos apartados: derrames que contaminaron cuerpos de aguas y derrames que contaminaron el suelo. Del primero, detalla que sucedieron 12 derrames en 18 municipios de aquella entidad.

En Veracruz se encuentra asentada un gran porcentaje de la industria petrolera del país, representada por las 4 empresas subsidiarias de Pemex: Refinación, Exploración y Producción, Gas y Petroquímica básica y Petroquímica. De ella se han derivado fugas, derrames y accidentes que han impactado el medio ambiente y sectores poblacionales, la cuenca del río Coatzacoalcos a sufrido los embates de la contaminación por Pemex desde hace 25 años, considerado a nivel mundial el cuerpo de agua más contaminada, daños que no han sido reparados por no existir una verdadera procuración de justicia en materia ambiental, existiendo una verdadera impunidad en esta materia.

La realidad en materia ambiental en nuestro país, exige que las instituciones de gobierno cambien para adecuarse a las necesidades actuales, así se requiere tanto de la vigencia de la división de poderes como de órganos del Estado que no estén sujetos a los depositarios tradicionales del poder público para solucionar los problemas sociales de nuestro tiempo, como es el caso de las instituciones que deben dedicarse a la procuración de justicia; por ello es necesario, crear y establecer órganos con autonomía de actuación, lo que evitará la concentración del poder obtenido y con ello una mayor especialización, agilización control y transparencia de sus atribuciones.

La procuración de justicia ambiental en nuestro país, ha demostrado que solo tiene como propósito el aprovechamiento de los recursos naturales del mar y la tierra del territorio nacional pero a favor de las transnacionales, o a los grandes capitales nacionales y extranjeros, y no a la sociedad en general, al campesino, al ejidatario, el comunero, al pescador, al ambientalista, quienes son sancionados y penalizados por utilizar los recursos naturales para subsistir y no para lucrar, quienes además tiene que sufrir el deterioro de la calidad del aire, del agua, del suelo, y subsuelo en las grandes urdes industrializadas, así como de comunidades medias y áreas rurales, en perjuicio de la salud a la que toda persona tiene derecho.

Es por esto que la necesidad de contar con una legislación medioambiental que integre tanto los supuestos de protección a la naturaleza así como los tipos penales que pudieran actualizarse en violación a esta ultima y por supuesto un órgano del Estado encargado de vigilar que dicha normatividad se cumpla al pie de la letra.

No obstante que, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órgano desconcentrado de la Semarnat, tiene funciones muy importantes como la de vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, la restauración de los recursos naturales, vigilar las áreas naturales protegidas, regular el impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, no ha cumplido con estas funciones que son totalmente viables y que de ser aplicadas tal y como la ley lo establece serian de gran apoyo para la conservación de nuestro medio ambiente, toda vez que su dependencia directa del Ejecutivo federal, lo convierte en juez y parte y no le permite tener una visión autocrítica sobre la situación del medio ambiente, al estar involucrados funcionarios públicos de la Secretaría mencionada, la Procuraduría Ambiental ejerce la "justicia" de manera discrecional como se ha observado últimamente, dejando de sancionar a las dependencias de

la Administración Pública que con sus actividades ocasionan un daño y degradación al medio ambiente.

Es de resaltarse que el procurador, como titular de este importante órgano, generalmente es un ente político, partidario y sin conocimiento de la procuración de justicia ambiental. Hoy la sociedad mexicana y la preservación del medio ambiente reclaman otra cosa, exigen una Procuraduría eficaz y comprometida con los mexicanos y el medio ambiente, cuyos principios sean la legalidad, la honradez, la imparcialidad, la eficiencia y la justicia en el desempeño de sus funciones.

El deterioro del medio ambiente sigue avanzando, justamente por que la institución responsable de esta tarea es ineficaz, ineficiente, atada de pies y manos, al servicio del gobierno en turno y de los intereses, hoy se requiere establecer una verdadera procuración de justicia ambiental, tanto en el ámbito federal como local, a través de instituciones dotadas de plena autonomía orgánica, administrativa, financiera y de ejercicio en las atribuciones que la ley les confiera, evitando así que en el campo del medio ambiente la ley sea interpretada y aplicada con discrecionalidad, practica que se ha vuelto recurrente en nuestro país, donde los intereses económicos superan al interés supremo de la nación para contar con un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Compañeras y compañeros legisladores, los problemas ambientales tienen como origen el desequilibrio en la relación con el medio ambiente y con los organismos encargados de su protección, así como por la falta de vigilancia del cumplimiento de la normatividad del medio ambiente y de las profundas interferencias políticas y económicas que impiden que el sistema funcione, y esto se debe en gran parte a que cada uno de ellos tiene dinámicas diferentes. Mientras que el medio ambiente tiene sus propias reglas, sus tiempos, sus mecanismos de equilibrio, el Estado y sus instituciones tienen reglas, leyes, tiempos, y mecanismos, que ha tenido que crear a través del tiempo, para lograr un equilibrio en relación con la naturaleza.

El gran atentado contra la naturaleza por parte de los hombres, de las empresas y del propio Estado, ya sea por su acción u omisión, no pueden quedar impunes, tenemos que encontrar mecanismos de organización que permitan reactivar los procesos de sustentación del equilibrio de los ecosistemas. Estos mecanismos tienen que estar basados en formas de organización social e institucional, sustentables, eficientes, duraderas y armónicas con la naturaleza.

El conocimiento de la capacidad de carga de los ecosistemas, de las formas y procesos de depuración natural y de los mecanismos de remediación, deberán ser el fundamento que favorezca las condiciones para el desarrollo sustentable.

Con base en lo anterior, la presente iniciativa pretende dar respuestas a las innumerables inquietudes de los diferentes actores de la sociedad y de los diversos sectores involucrados, preocupados por la conservación del medio ambiente. Inquietudes y preocupaciones que los legisladores no podemos ignorar y que a partir de la última década se consolida como un tema obligatorio a tratar en cualquier sociedad, no olvidemos que somos parte del medio ambiente y que en él nos desarrollamos, por ello se propone la adición de un apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente sea un organismo constitucional autónomo, encargado de una real y verdadera procuración de justicia en materia ambiental.

Por lo que respecta a su régimen de responsabilidades se propone incluir al titular de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente para que sea sujeto de las responsabilidades que se establecen en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, con esta modificación este servidor público tendrá la obligación de responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezca la ley, y en caso de incurrir en violaciones a la Ley Fundamental, los tratados internacionales y las leyes del Congreso de la Unión se hará acreedor a la responsabilidad política, administrativa, civil y penal, que establece nuestra ley suprema.

Por todo lo anteriormente expuesto, presento a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona un apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.-** Se adiciona un apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 102**

**A.**

**B.**

**C.** El Estado contará con una Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual se constituirá como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, de autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto, además del que determine la ley, es la prevención, conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales a través del cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia ambiental, así como conocer, investigar y sancionar las conductas infractoras que las leyes establezcan.

La conducción de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente estará a cargo de un Procurador, el cual será elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente a propuesta del Presidente de la República. El Procurador durará en su cargo cinco años, y será sujeto de las responsabilidades señaladas en el Título Cuarto de esta Constitución y no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia no remunerados.

Toda persona podrá denunciar ante dicho organismo cualquier acto u omisión de persona física o moral, pública o privada, que infrinja su derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y a exigir que se repare el daño causado por la destrucción, degradación de los recursos naturales, la contaminación o la falta de prevención del impacto ambiental nocivo a los ecosistemas, derivados de obras y actividades humanas.

La ley orgánica que al efecto expida el Congreso de la Unión determinará las atribuciones, obligaciones y funcionamiento de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente y los requisitos con que deberán contar los candidatos para ser Procurador.

Las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección a los derechos ambientales que ampara la legislación vigente.

#### **Transitorios**

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

Segundo.- En tanto no se inicie la vigencia la Ley Reglamentaria respectiva del organismo autónomo constitucional denominado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, serán aplicables las disposiciones legales siempre que no se opongan al presente decreto.

Tercero.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como organismo autónomo conservará las atribuciones que le han sido otorgadas en otras leyes y reglamentos para poder ejercer los derechos y obligaciones derivados de los contratos o convenios celebrados de manera previa al inicio de la vigencia del presente decreto.

Cuarto.- Los recursos financieros, materiales, así como los trabajadores adscritos al órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales denominado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se trasladarán al organismo público autónomo creado por este decreto.

Quinto.- Las relaciones laborales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente autónomo con sus trabajadores, se regirán por el apartado A del artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo.

Sexto.- Los trabajadores que pasen al nuevo organismo autónomo de ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales y de seguridad social.

Séptimo.- Las solicitudes y recursos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrada en vigor de este decreto, se seguirán substanciando ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y posteriormente con el órgano autónomo que deriva de este decreto.

Octavo.- Dentro de los 120 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, deberá quedar debidamente constituido el organismo autónomo denominado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como la Ley Reglamentaria y su Reglamento Interior.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los catorce días del mes de abril de 2005.

Dip. Pascual Sigala Páez (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1733, viernes 15 de abril de 2005

## QUE REFORMA DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO MANUEL VELASCO COELLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE PVEM, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 14 DE ABRIL 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; 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 correspondiente 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**

"La verdadera equidad entre mujeres y hombres significa alcanzar la igualdad con el reconocimiento de la diferencia".

Sara Lovera

La igualdad ante la ley se refiere al principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos. La igualdad marca el criterio que rige la conducta a seguir en determinadas situaciones y permea al ordenamiento jurídico en su conjunto cuando unifica a los sujetos en la titularidad de aquellos derechos que son considerados fundamentales y universales.

La igualdad jurídica es, entonces, un principio normativo sobre la forma universal de los derechos que se ha convenido sean fundamentales. Es la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales independientemente de que los titulares sean diferentes entre sí.

La diferencia sexual, es la distinción básica que existe entre los seres humanos. Las mujeres y los hombres nos diferenciamos, en primera instancia, porque tenemos características fisiológicas y sexuales con las que nacemos, que son naturales y no se modifican (naturalmente). El sexo determina muchos de valores y creencias que tendremos durante toda la vida ya que esta diferencia (ser hombre o mujer) tiene un valor que está determinado por la sociedad a la que pertenecemos.

El género son las valoraciones y significados que cada sociedad le da a la diferencia sexual. A partir de ellas se generan ideas, concepciones y prácticas acerca de lo que es o debe ser una mujer o un hombre. Estas características y normas asignadas a cada sexo es lo que se conoce como género. Dependiendo de las características físico-sexuales que tiene cada ser humano, se nos enseña a ser mujeres o a ser hombres.

La diferencia sexual por sí misma no provoca desigualdad, pero en el momento en que la sociedad le asigna un valor a esta diferencia, esta situación cambia y en la mayoría de los casos produce desigualdades. En cada sociedad las expresiones de la desigualdad entre ambos sexos toman diferentes formas y se traducen en distintos hechos pero las podemos encontrar en casi todos los espacios en los que las mujeres y los hombres se relacionan entre sí.

El lenguaje, es uno de los elementos en el que se ha traducido, a través del tiempo, la desigualdad basada en la diferencia sexual de los seres humanos.

El lenguaje es el medio por el cual nos desenvolvemos y realizamos los procesos con los que se comprende, se reflexiona y se difunden y discuten los

conocimientos que adquirimos en nuestra vida. También nos posibilita la manera en que miramos las cosas, las organizamos y las construimos.

En este contexto el lenguaje tiene dentro de las sociedades un doble poder: el poder reproductor y el poder transformador. Por un lado éste, el lenguaje, puede expresar, reproducir y consolidar las relaciones de dominación y discriminación que caracterizan a nuestra sociedad. Pero por el otro puede marcar las posibilidades e inclinaciones para conocer y transformar nuestra realidad y la percepción que tenemos de los roles asignados.

La aplicación de la perspectiva de género, si bien no se limita al uso del lenguaje, sí requiere de éste para hacer un análisis de la realidad y proponer transformaciones más igualitarias visibilizando a hombres y mujeres. Si deseamos una sociedad más igualitaria debemos empezar por el lenguaje. Observar con mayor detenimiento las palabras orales o escritas, es una forma de reflexión y concientización, para recordar que la humanidad está formada por dos sexos. El sólo mencionar a hombres o a mujeres, produce el efecto de descartar al otro sexo. El lenguaje sexista es excluyente, por ello en los últimos años ha surgido un lenguaje incluyente. En el proceso de educación y transformación, la lengua -oral y escrita- es el medio por el cual circula la información para todas las personas participantes y no sólo para un sector de ella. Por ello es de suma importancia utilizar las formas adecuadas para expresarse y no generalizar.

El lenguaje y las instituciones son parte de los mecanismos a través de los que se muestra la "esencia" de la sociedad en la que vivimos. Si el lenguaje oculta o invisibiliza a la mitad de la población no es más que el reflejo del valor desigual que la sociedad concede a lo que hacemos mujeres y hombres.

En México, la ratificación de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra

las Mujeres (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Belén Do Pará" además del movimiento amplio de mujeres, han propiciado reformas legales importantes para igualar los derechos de mujeres y hombres.

Debido a las desventajas históricas que las mujeres han sufrido, se les debe proporcionar los elementos para ejercer verdaderamente sus derechos en todos los espacios gubernamentales, empresariales, políticos, sindicales, sociales, económicos, culturales, etcétera; utilizando para ello principalmente la legislación y las políticas públicas de los distintos niveles de gobierno. Dado que la diferencia sexual se ha transformado en desigualdad social, actualmente se deben apoyar las medidas que sean necesarias para lograr que la perspectiva de género se convierta en algo natural de la vida social.

Una de ellas es la incorporación de la perspectiva de género. La Incorporación es una estrategia aceptada internacionalmente para fomentar la igualdad de género. La incorporación no es un fin en sí misma sino más bien una estrategia, un enfoque, un medio de conseguir la igualdad entre hombres y mujeres. De este modo se garantiza que tanto la perspectiva como la igualdad de género sean el objetivo y el enfoque de todas las actividades, tales como la formulación de políticas, la investigación, la defensa de los intereses y el diálogo, la legislación, la distribución de los recursos, y la planificación, ejecución y control de programas y proyectos.

La incorporación y transversalidad de la perspectiva de género en las leyes es una de las medidas o acciones positivas a tomar para lograr una mayor equidad en nuestra sociedad. La transversalidad de Género constituye una estrategia a que tiene como objetivo acabar con las barreras estructurales que impiden una mejor distribución de los papeles de hombres y mujeres.

Como sabemos, la Constitución es la ley fundamental de nuestro país. En ella, se establecen los derechos y obligaciones esenciales. Se trata de la norma jurídica

suprema y ninguna otra ley, precepto o disposición puede contravenir lo que ella expresa.

La Constitución está integrada por un conjunto de normas supremas que dirigen la estructura y las relaciones entre los poderes públicos y la situación de los individuos frente al Estado. Garantías individuales y derechos sociales son su fundamento. La Carta Magna de la República es el basamento jurídico social de convivencia ciudadana y sustento del Estado.

No obstante que en la Constitución se encuentra establecido en el artículo 1o., la cláusula de no discriminación en razón del sexo, y que el artículo 4o. establece la igualdad ante la ley de hombres y mujeres, todavía existen en ciertos artículos la discriminación de las mujeres respecto al lenguaje.

Por ello, se considera importante corregir estos errores. Dado que es necesario comprender que la perspectiva de género impacta a mujeres y a hombres, y beneficia al conjunto de la sociedad, al levantar obstáculos y discriminaciones; y dado que una de las obligaciones de los legisladores, es velar porque todos y cada uno de los instrumentos jurídicos que norman la vida de los mexicanos, sean acordes a la realidad, respeten y aseguren los derechos para todos con igualdad y sin discriminación alguna, además de verificar que éstos se encuentren libres de errores en su estructura el Partido Verde Ecologista de México somete a la consideración de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, el presente

**Decreto** por el que se reforma el inciso c) del artículo 3º, el artículo 4º, el 11º, 15º, 24º y la fracción II del inciso B del artículo 30º, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Único.**- Se reforma el inciso c) del artículo 3o., el artículo 4o., el 11, 15, 24 y la fracción II del inciso B del artículo 30, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

### Artículo 3.

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

(.....)

Además:

a) y b)

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de **todas las mujeres y hombres**, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

### Artículo 4.

El **hombre** y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

(.....)

### Artículo 11.

**Toda persona tiene** derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

#### **Artículo 15.**

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución **para cualquier persona.**

#### **Artículo 24.**

**Toda persona** es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

#### **Artículo 30.**

La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A. Son mexicanos por nacimiento:

I a IV

B. Son mexicanos por naturalización:

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

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

### **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 14 días del mes de abril 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, 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.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 14 de 2005)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1735-II, martes 19 de abril de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTICULO 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 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, erigida en Congreso Constituyente, la siguiente iniciativa de reforma de la segunda parte de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de que se actualice el término "Departamento de Salubridad" por el de "Secretaría de Salud", conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Primero.** Don Venustiano Carranza Garza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo federal, propuso el proyecto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, conocida actualmente como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, de tal forma que el Congreso Constituyente de Querétaro se reunió por primera vez el 21 de noviembre de 1916 y se declaró legítimamente instalado el 30 de noviembre de 1916, luego de revisar credenciales en 11 juntas preparatorias.

**Segundo.** En aquellas fechas no existía lo que hoy conocemos como "Secretaría de Salud" sino el Departamento de Salubridad, que posteriormente cambió de

nombre por "Secretaría de Salubridad y Asistencia" y actualmente es conocida como "Secretaria de Salud", conforme a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1985, donde se estableció como nombre a esta Secretaria el de "Secretaría de Salud".

**Tercero.** Así, el Constituyente de Querétaro, al redactar el texto de la Constitución de 1917, en la segunda parte de la fracción XVI del artículo 73 se refirió a que, "en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el **Departamento de Salubridad** tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República".

**Cuarto.** Sin embargo, no obstante los cambios de nombre del ahora extinto Departamento de Salud, el Constituyente Permanente no ha realizado su actualización en el texto de nuestro Código Mayor, lo cual, además de ser un grave error por existir un desfase legislativo, también lo es por existir la omisión en nuestra Máxima Ley, nos lleva a correr el riesgo de que, de presentarse alguna epidemia grave o invasión de enfermedades exóticas, lo cual, afortunadamente, no ha ocurrido, no exista autorización legal a dependencia alguna para tomar las medidas indispensables y prevenirlas o atacarlas, pues conforme lo señala el texto de la Constitución federal vigente, corresponderían dichas acciones al Departamento de Salubridad y éste ya no existe y si dichas medidas afectan a un particular que no está de acuerdo con esas medidas que le afecten, y éste acude al Poder Judicial federal por vía del juicio de amparo a defender sus garantías constitucionales, obtendría el amparo y protección de la justicia de la Unión no porque tenga conciencia de que su actitud es la correcta, sino porque tiene la razón legal derivada de este "olvido legislativo" que podría afectar los actos derivados de la obligación del antes Departamento de Salubridad, hoy Secretaría de Salud, de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables para atacar una epidemia de carácter grave o con peligro de invasión de enfermedades exóticas en nuestro país.

**Quinto.** Luego, lo correcto para mantener actualizada nuestra Máxima Ley como Código Supremo en nuestro país, que no debe ni merece de este tipo de "olvidos legislativos", cabe realizar la modificación a la segunda parte de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de que se actualice el término "Departamento de Salubridad" por el de "Secretaría de Salud" y, de ser necesario, estar en condiciones legales de enfrentar inmediatamente alguna epidemia grave o invasión de enfermedades exóticas.

En ese sentido, 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 de ley con carácter de decreto, que presenta el diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, que propone la reforma de la segunda parte de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de que se actualice el término "Departamento de Salubridad" por el de "Secretaría de Salud", para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforma la segunda parte de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.

I. a XV. ...

XVI. ...

1a. ...

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, **la Secretaría de Salud** tendrá obligación

de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. y 4a. ...

XVII. a XXX. ...

### **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 contrarias a este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, Distrito Federal, a 19 de abril de 2005.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1735-I, martes 19 de abril de 2005.**

**QUE ADICIONA UNA FRACCION IX AL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE TOMA DE PROTESTA CONSTITUCIONAL, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS NADER NASRALLAH, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

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, en nombre de los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LIX Legislatura de esta Honorable Cámara, presentamos a esta honorable asamblea la iniciativa de decreto para adicionar una fracción que sería la IX al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

El constitucionalista don Manuel Herrera y Lasso señalaba que el Congreso es y debe ser la asamblea de libre discusión en las que se tratan los asuntos públicos, en voz alta y a la luz pública, para generar bienes públicos por ello son parlamentos, porque parte de su misión es hablar, dialogar, debatir, acordar, ratificar, orientar.

Sin embargo, el rezago, la omisión, el silencio, la falta de eco y de respuesta a las propuestas de los legisladores en nada favorecen al ejercicio de nuestra tarea, que como dijera don Efraín González Luna, al hacer referencia a la política es "una ardua misión". Y esta sólo puede lograrse, si el propio Poder Legislativo asume cabalmente su responsabilidad.

Y el Poder Legislativo no puede asumir cabalmente su responsabilidad si, durante los periodos de receso la Comisión Permanente puede conceder licencia a un legislador, pero su suplente solo puede rendir la protesta constitucional correspondiente ante el Presidente de la Mesa Directiva de su propia cámara, ya sea de diputados o de senadores. Esta situación se agrava ante la costumbre de que sea ante el Pleno cuando se rinda dicha protesta.

Para agilizar la sustitución, y la normalidad en el trabajo del Poder Legislativo, proponemos que dicha protesta constitucional se realice lo más pronto posible ante el Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente.

De este modo se dará continuidad al trabajo parlamentario y se podrá responder al pueblo de México de modo digno en la representación en los órganos legislativos.

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, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a esta honorable asamblea la iniciativa de decreto para adicionar la fracción VIII al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Iniciativa de decreto para adicionar una fracción que sería la IX al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona una fracción que sería la IX al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 78**

...

...

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

IX. Tomar la protesta constitucional de los ciudadanos que sean llamados al ejercicio del cargo de diputado o senador, en caso de que se apruebe la licencia a que se refiere la fracción anterior. Dichos ciudadanos rendirán esta protesta ante el Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, en los términos de la fórmula prevista en la ley.

#### **Transitorio**

Único. La presente adición entrará en vigor al día siguiente de ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Dip. Jesús Nader Nasrallah (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1735-I, martes 19 de abril de 2005.

**QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LA CREACIÓN DE  
LAS FIGURAS DE "DEFENSOR DEL PUEBLO" Y DE "AMPARO SOCIAL", A  
CARGO DEL DIPUTADO JORGE MARTÍNEZ RAMOS, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, Jorge Martínez Ramos, diputado federal a la LIX Legislatura e integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación de las figuras de "defensor del pueblo" y el "amparo social" al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Desde los 23 puntos constitucionales dados a la Nación por Morelos en la Ciudad de Chilpancingo en 1813, ya existía el interés en México por construir una Nación en donde se moderara la opulencia y la indigencia, y de tal suerte aumentar el jornal del pobre, mejorar sus costumbres, alejar la ignorancia, la rapiña y el hurto. Es decir, se planteaba desde entonces un proyecto de justicia social para nuestro país.

En 1847, Ponciano Arriaga impulsó una ley de Procuraduría de los Pobres que tenía entre sus objetivos: ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía

que contra aquéllas se cometieren, ya sea en el orden judicial, político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público.

Nuestra Constitución de 1917, ha sido reconocida como el primer texto fundamental de carácter social a nivel internacional. Los derechos sociales abundan en nuestra Carta Magna, sin embargo, su alcance efectivo ha resultado limitado, deformado o simplemente cancelado por la realidad política.

Cabe señalar que en nuestro país los derechos sociales fueron capturados por la lógica de un sistema político que basó buena parte de su legitimidad en esquemas paternalistas que más que hacer efectivos esos derechos, creó mecanismos asistencialistas; aunque esos mecanismos durante un tiempo propiciaron resultados que pueden calificarse como no manifiestamente injustos, eso fue logrado al precio de desactivar cualquier contenido de los derechos sociales.

Como es de observarse, el pueblo de México históricamente ha luchado por conquistar un destino acorde con los principios de un estado social y democrático de derecho; y aunque actualmente contamos con la figura constitucional del *ombudsman*, consideramos que a pesar de que su papel y el de las Comisiones de las Entidades Federativas, se han fortalecido y generado confianza entre la ciudadanía durante la última década, entendemos que un sistema democrático y social de derecho debe apuntar hacia sistemas de atribuciones más amplios autónomos e independientes.

Asuntos tan importantes como los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos colectivos y los llamados intereses difusos constituyen uno de los pendientes en materia de justicia social que no se han atendido eficazmente, por parte de las instancias responsables de brindarles cumplimiento. En ese sentido, la CNDH ha cumplido un papel limitado que en nada genera un estadio superior de realización concreta de los derechos sociales del pueblo mexicano.

El marco constitucional vigente de la CNDH tiene serias limitaciones, al no contar con la competencia en asuntos de orden laboral, electoral y jurisdiccional. México debe transitar hacia un modelo de defensoría en el que existan instituciones de garantía jurisdiccional y no jurisdiccional, para que puedan ejercerse y sean plenamente vigentes los derechos humanos de naturaleza social.

Con la iniciativa que se propone, se pretende crear un órgano constitucional denominado Defensor del Pueblo, mismo que sustituiría a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuya atribución será proteger las garantías individuales que reconoce la Constitución Política desde 1917, los derechos humanos, los derechos económicos, sociales y culturales así como intereses difusos.

Cabe señalar que por intereses difusos, debemos entender a aquellos bienes que atañen a una comunidad, que es asumida por los ciudadanos que no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, entre los cuales no existe un vínculo jurídico, pero representan a un segmento importante de la sociedad, por ejemplo, los derechos del consumidor o el derecho de los usuarios de algún transporte colectivo entre otros.

Por otra parte, los derechos colectivos trascienden al individual y es en el que se encuentran una serie de personas unidas por un vínculo jurídico, como sería el caso de las asociaciones de profesionistas, los sindicatos, los habitantes de un área determinada, un grupo de vecinos etcétera.

Proponemos además la creación de la figura del amparo social en la cual el Defensor del Pueblo será el titular de esta acción por la violación de los derechos de esa naturaleza, a través de su intervención mediante queja o de oficio. Desde luego, el estatuto constitucional de nuestro Defensor tendrá autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Proponemos además dotar de legitimación al Defensor del Pueblo, para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para interponer la acción de

inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, que lesionen los intereses nacionales y colectivos.

En la propuesta se establece que, cuando la Suprema Corte de Justicia establezca jurisprudencia en la que se resuelva que una norma general es inconstitucional o determine una interpretación conforme con la Constitución, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme en la cual se fijarán sus alcances y condiciones.

En la presente iniciativa de reforma constitucional, también se propone incluir un apartado B al artículo 107 de la Constitución, que fundamentalmente establecerá las reglas y criterios del amparo social que se promoverá y sustanciará, a petición del Defensor de la Constitucionalidad o bien de cualquier persona, a nombre de toda la sociedad o grupo afectado por la violación en sus derechos sociales.

Otra innovación importante de esta propuesta, es que rompe con el principio de "relatividad de las sentencias" o formula Otero que rige actualmente el juicio de amparo que protege únicamente al afectado en su esfera individual y carece de efectos generales. Se establece que las sentencias que otorgue la protección constitucional solicitada por el Defensor del Pueblo, o por cualquier persona a nombre de la sociedad, tendrá efectos de generales.

El amparo social se funda en la garantía que otorga el orden social e internacional a los derechos de seguridad social, económicos, sociales y culturales. Sobre este particular conviene destacar el texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyos artículos 22 y 28 señalan textualmente:

*Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la*

*satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.*

*Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.*

México atraviesa por un momento en el que las instituciones del Estado no han dado respuestas eficaces a la sociedad mexicana, para salvaguardar sus derechos tanto individuales como sociales y colectivos. La sociedad demanda de este Congreso de la Unión respuestas que atiendan las graves carencias que tiene el pueblo de México, en cuanto a la eficacia en la protección de sus derechos. El Defensor del pueblo y las reformas que se proponen para incluir la novedosa figura del amparo social pretenden satisfacer un fuerte anhelo de justicia que ahora se ha venido a concentrar en amplias capas de la sociedad.

Sin duda alguna, la propuesta de reforma constitucional para crear el Defensor del Pueblo y para sentar las bases jurídicas del amparo social constituye una propuesta trascendental para la construcción de instituciones republicanas al servicio del pueblo de México.

Por lo antes expuesto y fundado someto a esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación de las figuras de "defensor del pueblo" y el "amparo social"**

**Artículo Único.** Se reforman el segundo párrafo del artículo 17; la fracción VI del artículo 95; el Apartado B del artículo 102; el artículo 103; el inciso c) de la fracción II del artículo 105 y se adiciona un quinto párrafo al artículo 14 y un apartado B del artículo 107 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 14. ....

.....

.....

.....

En los juicios de todo orden, la sentencia definitiva deberá ajustarse al texto de la ley aplicable tal y como se establece en los dos últimos párrafos precedentes pero cuando no se cause perjuicio a otra persona el sentenciador deberá aplicar en adición a ella los principios de justicia, equidad e igualdad que se reconocen en esta Constitución.

Artículo 17. ....

Toda persona podrá exigir que se le disciernan y reconozcan sus derechos e intereses, incluyendo los humanos, colectivos o difusos por los tribunales competentes bajo los plazos y en términos de justicia, equidad e igualdad que reconoce esta Constitución, los cuales deberán precisarse y regularse en las leyes que de ella emanen, emitiendo los tribunales sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito y por lo tanto tales tribunales funcionarán con apoyo en un presupuesto que les permita su independencia de decisión y su autonomía económica.

.....

.....

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

**I. a V. ...**

VI. No haber sido secretario de Estado, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, "defensor del pueblo", senador, diputado

federal ni gobernador de algún estado o jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

**Artículo 102. ....**

A. ....

B. El Congreso de la Unión establecerá un órgano de protección de los derechos económicos sociales, y culturales, así como de los derechos humanos, de los intereses difusos y los derechos colectivos que reconoce esta Constitución para la protección del orden jurídico mexicano. Ese órgano será titular de la acción de amparo contra la violación de los derechos sociales a los cuales se refiere la fracción II del artículo 103 de esta Constitución y actuará, ya sea por queja que ante él se presente, o bien, discrecionalmente de oficio.

El órgano se denominará Defensor del Pueblo, tendrá autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Su titular será elegido de una terna por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Una ley reglamentaria determinará los mecanismos de elección y la forma procesal de gestionar judicialmente ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, o los procedimientos administrativos a cumplir ante los tres poderes de la Unión en las actuaciones distintas a la acción de amparo por violaciones a los derechos sociales.

El Defensor durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez, y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución. Presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades, en los términos que disponga la ley.

El Defensor del Pueblo, y los organismos locales de protección de los derechos humanos en las entidades federativas, formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos jurisdiccionales.

El Defensor del Pueblo tendrá un Consejo Consultivo integrado por 10 consejeros que serán elegidos de conformidad con el mismo procedimiento establecido para el titular de la Defensoría del Pueblo. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

**Artículo 103.** Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de autoridad:

a) que violen las garantías individuales y los derechos humanos garantizados en el capítulo 1, título primero de esta Constitución;

b) que lesionen esos derechos en forma indirecta con motivo de la invasión de esferas competenciales de la Federación por parte de los estados, o el Distrito Federal, o de éstos respecto de las esferas federales, o

c) que afecten los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales suscritos por nuestro país y ratificados por el Senado;

II. Por leyes o actos de la autoridad en violación o desconocimiento de los derechos sociales que otorga esta Constitución, los cuales igualmente incluyen los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los intereses difusos y los derechos colectivos y los de protección al medio ambiente, siempre que esas leyes o actos se ejecuten o traten de

ejecutarse en perjuicio de todo el cuerpo social o de un género, un gremio, un grupo o una comunidad en lo particular.

**Artículo 105. ...**

I. y II. ....

a) y b) ...

c) El procurador general de la República y el **Defensor del Pueblo**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales **en materia de protección de los derechos de la persona humana** celebrados por el Estado mexicano.

d) a f) y tres párrafos finales...

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito, del Procurador General de la República o del **Defensor del Pueblo**, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de las sentencias de jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte, o estén implicados derechos sociales, económicos o culturales, y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

.....

**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 con las siguientes bases:

**A. Tratándose del juicio de amparo por violación de los derechos humanos, a que se refiere la fracción I de dicho artículo 103, el mismo se ajustará a estos requisitos:**

I...

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de **personas** particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.

Cuando la Suprema Corte de Justicia establezca jurisprudencia en la que se resuelva que una norma general es inconstitucional o determine una interpretación conforme con la Constitución, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme, en la cual fijará sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

En el juicio de amparo por violación de derechos individuales o colectivos e intereses difusos deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria;

III. a la XVII. ...

**B. En lo que toca al juicio de amparo por violación de los derechos e intereses precisados en la fracción II del artículo 103, el mismo se sujetará a las siguientes bases:**

**I. El juicio de amparo social se puede promover y substanciar a petición del Defensor del Pueblo, o bien de cualquier persona a nombre de toda la sociedad o grupo, por las personas físicas y morales legitimadas que se enumeran en el artículo 103. Siempre debe promoverse a nombre y a favor de la sociedad en general, o de un género, un gremio, un grupo o una comunidad afectables por la violación de sus derechos sociales, humanos o colectivos o intereses difusos;**

**II. Las sentencias que otorguen la protección constitucional solicitada por el Defensor del Pueblo o por cualquier persona a nombre de la sociedad, tendrá efectos de generalidad; pero si el juicio fuere sobreseído o se dictare sentencia que niegue la protección, causará perjuicios procesales sólo para los promoventes del juicio, y no precluirán los derechos de quienes no intervinieron o no actuaron en el juicio;**

**III. Si varias personas interponen la acción de amparo por violación de sus derechos o intereses difusos, o coinciden con la interpuesta por el Defensor**

del Pueblo, los juicios serán acumulados en los términos que disponga la ley reglamentaria y serán resueltos en una sola audiencia;

IV. La suplencia de la queja se podrá otorgar en los amparos sociales interpuestos por personas individuales a nombre de la sociedad o grupos específicos. En los amparos promovidos por el Defensor del Pueblo no se autoriza la aplicación de la suplencia.

V. El amparo por violación de derechos sociales se promoverá y substanciará dentro de los términos y con los plazos que se fijen para el amparo por violación de derechos humanos de naturaleza individual y en la misma forma se procederá en caso de falta de disposición expresa para el amparo social, siempre y cuando ello no contradiga la estructura de este último tipo de juicios.

#### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** Dentro de los dos primeros meses de su aprobación se expedirá la Ley Reglamentaria del Defensor del Pueblo, que abroga a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y legaliza al Defensor en su sustitución.

**Tercero.** A la entrada en vigor del presente decreto se designará al primer Defensor del Pueblo.

**Cuarto.** En tanto entra en vigor el presente decreto, y se establece el organismo denominado Defensoría del Pueblo, podrá seguir conociendo la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las quejas que se hubieren presentado ante ella hasta esa fecha. En lo sucesivo atenderá las quejas el organismo que ahora se crea.

**Quinto.** Todos los bienes y recursos que actualmente tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos serán trasladados, dentro de los primeros dos meses de haber entrado en vigor esta reforma constitucional, al órgano del cual es titular el Defensor del Pueblo.

**Sexto.** Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a los 19 días del mes de abril de 2005.

Dip. Jorge Martínez Ramos (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1735-II, martes 19 de abril de 2005.

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 99 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 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 con proyecto de decreto que reforma los artículos 99 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 73 de la Ley de Amparo, atento a la siguiente

### Exposición de Motivos

**Primero.-** Por principio de cuentas habré de decir que, al preceptuar el Constituyente la redacción del artículo 1º de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra reza lo siguiente: **"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."** Se desprende lógica y jurídicamente el análisis de que al emplear la palabra individuo se hace para darle un contexto general que no permita la posibilidad de discriminación a ningún ser humano que se encuentre en nuestro país para que pudiese gozar de las garantías constitucionales consagradas en dicha Carta Magna, haciendo la acotación o excepción especialísima y radical a que alude el artículo 29 de la

citada Ley de Leyes. E incluso la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis;

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 62 Sexta Parte

Página: 39

GARANTÍAS INDIVIDUALES, ALCANCES DE LAS. Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de su derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios.

*PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 597/73. Cámara Nacional de la Industria de Transformación. 11 de febrero de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.*

Sin embargo en los hechos queda plenamente demostrado que la autoridad sí actúa de una forma extremadamente rigorista, al señalar que cuando un individuo promueve un amparo por la violación de sus derechos políticos o la privación de estos, no es procedente el juicio de amparo por no tratarse de garantías individuales vinculando una clase de derechos con una clasificación de personas en las cuales se divide a los ciudadanos que gozan de esa calidad social, el individuo que por el simple hecho de no ser un conacional o por ser un menor de edad no se encuentra en la calidad de ciudadano, lo anterior queda evidenciado de manera más clara en las siguientes tesis de jurisprudencias dictadas por la misma autoridad suprema antes citada:

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXIX

Página: 4731

DERECHOS POLÍTICOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LOS, AUNQUE SE PRIVE DE EMOLUMENTOS AL QUEJOSO. La jurisprudencia sostenida por esta Suprema Corte, se ha orientado en el sentido de que la violación de derechos políticos, no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales; y no es posible confundir éstas, con los citados derechos, porque aquéllas están consignadas en los primeros 29 artículos de la Constitución Federal de la República y en ninguno de ellos se garantiza el derecho a desempeñar cargos públicos de elección popular. **Además, dichas garantías individuales, son las taxativas impuestas al poder público, en relación con todos los habitantes de la República, abstracción hecha de su nacionalidad, sexo, capacidad jurídica, etcétera; y en cambio, los derechos políticos los concedió el constituyente, exclusivamente a los ciudadanos mexicanos.** Por tanto, la afectación de estos últimos, consistentes en el desempeño del cargo de municipales, no puede ser materia del juicio constitucional, ya que como se dijo, éste se instituyó para garantizar el respeto de aquellas garantías, sin que sea obstáculo para sostener este criterio, la pérdida de los emolumentos por la parte de aquel a quien se priva del ejercicio de un

derecho político, pues siendo esos emolumentos consecuencia legítima de la función pública, y no procediendo el amparo en cuanto al derecho de que emanan, lógica y jurídicamente, tampoco puede proceder en cuanto a sus efectos.

*Amparo administrativo en revisión 8317/40. Antuna Benito Jr. y coagraviados. 25 de septiembre de 1941. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XXIV

Página: 598

**DERECHOS POLÍTICOS. Los derechos políticos no pueden ser objeto de la protección federal,** porque el artículo 14 de la Constitución, al proteger los derechos, clara y expresamente se refiere a aquellos que son susceptibles de controversia, ante los tribunales, es decir, a los derechos privados de la persona o de la propiedad privada, que caen dentro de la jurisdicción del Poder Judicial, y como los derechos políticos no son justificables ante los tribunales, y no puede haber contienda judicial sobre ellos, es inconcuso que no han quedado protegidos por el citado precepto constitucional; tanto más, cuanto que conforme al artículo 103 de la misma Constitución el amparo sirve para garantizar el goce de los derechos naturales o civiles del hombre. No es obstáculo para sostener la teoría que precede la pérdida de los emolumentos, por parte de aquél a quien se priva del ejercicio de un derecho político, pues siendo dichos emolumentos, consecuencia legítima de la función política, y no procediendo el amparo en cuanto al derecho de que emanan, lógica y jurídicamente, tampoco puede proceder en cuanto a sus efectos.

*Amparo administrativo en revisión 2936/28. Viena Manuel. 9 de noviembre de 1928. Mayoría de cinco votos. Disidentes: Gustavo A. Vicencio, Ricardo*

*B. Castro y Francisco M. Ramírez. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

**Segundo.-** Si analizamos la argumentación sobre la que se sustentan tales criterios, tenemos un resultado que evidencia una clara incongruencia e inconsistencia jurídica, toda vez que por principio, esto resulta discriminatorio, en segundo es falso a menos en la actualidad que los derechos políticos no puedan ser objeto de controversia judicial, cuando es el propio Tribunal Federal Electoral dependiente del Poder Judicial federal el que resuelve las controversias, pero además los anteriores argumentos vertidos en las dos últimas tesis se contraria con las siguientes:

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III

Página: 1163

ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. El espíritu de este precepto es que los individuos sean amparados siempre que, de una manera arbitraria, se les prive de sus propiedades, posesiones o derechos, cualesquiera que éstos sean; y sin limitación alguna.

*Amparo civil en revisión. Aguirre José Ramón. 4 de noviembre de 1918.*

*Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Agustín de Valle, Alberto M.*

*González, y Enrique García Parra. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IV

Página: 613

DERECHOS POLÍTICOS. Las disposiciones del artículo 14 constitucional, respecto de la retroactividad de la ley, no excluyen a las personas morales, ni a los derechos políticos; los cuales han sido tomados en consideración

también, por el Código Federal de Procedimientos Civiles, al decir: "que se presumen consentidos los actos del orden político, que no hubieren sido reclamados en la vía de amparo, dentro de los quince días siguientes a la fecha de su ejecución".

*Amparo administrativo. Revisión del auto de improcedencia. Presidente municipal de Tehuacán. 18 de marzo de 1919. Mayoría de cinco votos. Ausentes: José M. Truchuelo y Enrique García Parra. Disidentes: Santiago Martínez Alomía, Agustín Urdapilleta, Manuel E. Cruz y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

Lo paradójico, resulta al ver que en la segunda de las tesis antes transcritas, la salvedad a la supuesta limitación constitucional, sea eliminada por una ley secundaria, no obstante lo anterior, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación merecen todo nuestro respeto, sin embargo habremos de admitir que como todo ser humano no están a salvo de la comisión de errores, o imperfecciones al momento de emitir las interpretaciones de la norma, que a su vez requiere de la labor del legislador para clarificar y establecer preceptos claros en la ley, por lo que todos los criterios y argumentos esbozados al respecto son dignos de tomar en cuenta para encontrar la solución a una problemática social que demanda solución.

**Tercero.-** Las garantías individuales que se encuentran consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, como lo son la del debido proceso y la de fundamentación y motivación en todo acto de autoridad, como su nombre lo indica, garantizan la aplicación de la ley en cuanto a los procedimientos seguidos ante tribunales, con el objeto de proteger la integridad física, la libertad y los bienes, siendo éstos, los derechos fundamentales del gobernado, entre otros; es decir, las garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia Norma Fundamental del país, para salvaguardar tales derechos.

Lo anterior ha sido soportado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que a continuación se describe:

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, octubre de 1996, Tesis: I.6o.C.28

K, página: 547, rubro: GARANTÍAS INDIVIDUALES. NO SON DERECHOS SUSTANTIVOS, SINO QUE CONSTITUYEN EL INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL PARA SALVA-GUARDAR ÉSTOS.

*SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Improcedencia 1986/96. Irasema Guzmán Mendoza. 26 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique R. García Vasco. Secretario: Ramón Arturo Escobedo Ramírez.*

*Improcedencia 1960/96. Materiales Deschamps, S.A. de C.V. y otros. 26 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique R. García Vasco. Secretario: Ramón Arturo Escobedo Ramírez.*

Por otra parte debemos tomar en cuenta que cuando se habla de la protección de derechos políticos, éstos deben ser objeto de un juicio ante los tribunales competentes en la materia, lo cual no implica que estos últimos no puedan cometer abusos y violar la ley con lo que primariamente se estaría violando más allá de los derechos políticos, la Garantía de Seguridad Jurídica, tal y como se plasma en la siguiente tesis:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XI, enero de 1993

Página: 263

GARANTÍA DE LEGALIDAD. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR. La Constitución federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en

aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.

*CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S. A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.*

**Cuarto.-** Debemos entender que los derechos políticos no se encuentran claramente desatendidos por la Constitución federal, toda vez que estos son la parte subjetiva en tanto que los instrumentos constitucionales para salvaguardarlos son precisamente las disposiciones consagradas en el capítulo de Garantías Individuales, del citado cuerpo máximo de leyes, máxime que los derechos políticos son en esencia de carácter personal, y en este sentido la Suprema Corte se ha pronunciado por definir tanto los derechos personales como su posesión, determinando el siguiente criterio:

Se han suscitado algunas dudas, sobre si los derechos personales están comprendidos dentro de los alcances de la protección concedida por el artículo 14 constitucional. En el derecho actual, se observan dos tendencias, por lo que el concepto de posesión se refiere, basadas, respectivamente, en la teoría de Savigny y en la de Ihering. Para este último, el *ánimus* carece de todo valor, y la voluntad no es el elemento decisivo para distinguir entre el tener la cosa para sí, y el tenerla para otro; pues asegura que para constituir la posesión, es suficiente la relación corporal con la cosa, acompañada de la intención de querer mantener tal relación; si bien admite que en algunos casos la relación que medie entre el que tiene la cosa en su poder y aquél de quien lo tuvo, revela que la cosa es tenida en interés ajeno y no en el propio, o es tal, que no puede considerarse como digna de protección directa. En estos casos, la *causa possessionis* degrada la posesión,

reduciéndola a una nueva detentación, a la que la ley no concede protección interdictal, esta teoría es la llamada objetiva por su propio autor; en cambio Savigny sostiene que el animus es elemento determinante de la posesión, la voluntad el factor decisivo que transforma la detención en posesión. Esta voluntad es la de tener la cosa para sí, es la intención de ejercer la propiedad; el animus possidendi se identifica con el animus domini y se contrapone de un modo absoluto al animus detinendi del detentador, el cual, no teniendo y no pudiendo tener la intención de tratar la cosa como propia, la posee por otro. A esta doctrina, que es conocida con los nombres de subjetiva o de la voluntad, se han afiliado diversas legislaciones y especialmente la nuestra, pues aun cuando el Código del Distrito Federal, al definir la posesión, en su artículo 822, declara que es la tenencia de una cosa, o el goce de un derecho por nosotros mismos, o por otro, en nuestro nombre, no habla de una manera expresa de la intervención del elemento animus, excluye desde luego como poseedor al que se encuentra en relación directa, en nuestro nombre, con la cosa poseída, concepto que se aclara definitivamente, sí se toma en cuenta que el artículo 826 expresamente determina que el que posee a nombre de otro no es poseedor en derecho. Por lo demás, considerando la ley civil que el goce de un derecho, por nosotros mismos, o por otro en nuestro nombre, constituye una verdadera posesión queda fuera de duda que en nuestro derecho se identifican la possessio y la quasi-possessio de los romanos. Pero no tan sólo pueden ser objeto de la posesión las cosas corporales que se poseían entre los romanos y los derechos reales de ejercicio continuo que se cuasi-poseían, sino que la figura de la posesión se ha extendido, por definición, a toda clase de derechos, pues a este respecto ninguna distinción hace el Código en su citado artículo 822. Es cierto que la ley sólo concede la protección interdictal a las cosas raíces, a los derechos reales constituidos sobre ellas y a la posesión de estado de padre o de hijo legítimo; pero esta circunstancia no puede invocarse para destruir la tesis que sustenta la Tercera Sala de la Suprema Corte, porque si fuera bastante para considerar que no pueden ser objeto de relaciones posesorias las cosas cuya posesión queda excluido de la defensa por medio del interdicto, tendría que aceptarse que nunca pueden ser poseídos los bienes muebles, y esto

es inadmisibile. En conclusión: entre nosotros, tanto las cosas corporales como los derechos cualquiera que sea su naturaleza, pueden ser objeto de una relación posesoria, y si los derechos personales son susceptibles de posesión, los mismos deben estar garantizados por el artículo 14 constitucional, cuya tesis obliga a las autoridades a respetar las posesiones de que los particulares disfruten, hablando de ellas con tal amplitud que sin ninguna razón autoriza a establecer distinciones que pugnarían con el espíritu que informa el precepto aludido.

Quinta Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CI

Página: 439

DERECHOS PERSONALES, POSESIÓN DE LOS. Tanto las cosas corporales como los derechos, cualquiera que sea su naturaleza, pueden ser objeto de una relación posesoria, y si los derechos personales susceptibles de posesión, los mismos deben estar garantizados por el artículo 14 constitucional, que obliga a las autoridades a respetar "las posesiones" de que los particulares disfruten, hablando de ellas con tal amplitud, que ninguna razón autoriza a establecer distinciones que pugnarían con el espíritu que informa el precepto aludido.

*Amparo civil en revisión 8343/44. Sánchez de García Teresa. 13 de julio de 1949. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Roque Estrada no intervino en este asunto por las razones que constan en el acta del día. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

**Quinto.-** Por último cabe hacer mención que tanto la materia electoral como la propia materia de la que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son materias especializadas, de las cuales conocen tribunales especializados, sin embargo en el último caso no se restringe el derecho de los afectados por actos de este tribunal para ser controvertidos mediante la interposición del juicio de garantías, por lo cual este argumento de que se trata de una materia especializada tampoco es suficientemente válido para no

proceder a reformar los artículos que propician esta confusión y ausencia de justicia de manera discriminatoria que a su vez constituye algo inconstitucional.

**Sexto.-** Es por esto que resulta necesario reformar los artículos 99 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 73 de la Ley de Amparo, para permitir la implementación de los controles constitucionales en los tribunales y organismos electorales.

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

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 99 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 73 de la Ley de Amparo, para quedar de la siguiente forma:**

**Artículo Único:** Se reforman los artículos 99 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 73 de la Ley de Amparo.

**Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 99.-** El Tribunal Electoral será ...

Para el ejercicio de sus atribuciones ...

La Sala Superior se integrará ...

**Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:**

**I al II ...**

**III. SE DEROGA**

**IV al IX. ...**

Cuando una Sala ...

La organización del Tribunal ...

La administración ...

Los Magistrados Electorales ...

Los Magistrados Electorales ...

Los Magistrados Electorales ...

El personal del Tribunal ...

**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 con las bases siguientes:

I al II ...

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos, **electorales** o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) al c) ...

IV al XVIII. ...

## **Ley de Amparo**

### **Capítulo VIII**

#### **De los casos de improcedencia**

**Artículo 73.-** El juicio de amparo es improcedente:

I al VI. ...

**VII.- Derogado**

VIII al XVIII. ...

## **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 Salón de Sesiones de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el día de su presentación.

Dip. Gonzalo Moreno Arévalo (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1735-II, martes 19 de abril de 2005.**

**QUE REFORMA EL ARTICULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SISTEMA PENITENCIARIO DE READAPTACIÓN SOCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO ALEJO LÓPEZ NÚÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, licenciado Pablo Alejo López Núñez, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa, que reforma al artículo 18 constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La implementación de medidas para reforzar la Seguridad Pública y la Administración de Justicia es hoy en día un rubro de gran interés para toda la sociedad mexicana. Lo que nos obliga a revisar permanentemente los preceptos constitucionales para adaptar las necesidades que exige la actualidad.

Entre las reformas que ha sufrido el artículo dieciocho Constitucional, la primera con fecha del 23 de febrero de 1965, donde se desprende la justificación de adecuar y distinguir los establecimientos para procesados de los sentenciados. Al analizar los motivos que originaron tal reforma, resalta la coincidencia que actualmente vivimos, la urgente necesidad de procurar que las prisiones se conserven como lugares dignos para lograr una verdadera readaptación social en beneficio la sociedad.

La falta de control de las prisiones, hoy llamadas en gran cantidad centros de readaptación social, la ausencia de una real responsabilidad de las autoridades para procurar lugares con las mínimas condiciones dignas para los condenados, la causa de reformar el artículo y elevar a rango constitucional la precisión de que los Centros de Readaptación Social sean lugares dignos. Siendo esto una garantía elemental para combatir las condiciones inhumanas en las cuales los sentenciados purgan sus condenas. La visión humanista de la pena rescata la dignidad de la persona, no por el hecho de que se haya cometido un determinado delito, éste pierde los derechos inherentes a su persona, por el contrario, uno de los medios de la readaptación social, consiste en tratar de humanizar al delincuente, respetar su dignidad y lograr reencausar o rehabilitar su comportamiento social, eliminando toda forma de estigmatización o medidas de carácter aflictivo hacia su persona. En ese sentido, esta propuesta parte de esta óptica humanista.

La propuesta resulta coincidente con diversos instrumentos internacionales en esta materia, así por ejemplo tenemos que las Reglas Mínimas para el Tratamiento del Recluso, adoptadas por nuestro país el 30 de agosto de 1955, en su punto décimo dispone lo siguiente:

10. "Los locales destinados a los reclusos, y especialmente aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer la exigencia de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo concerniente al volumen del aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación".

Por su parte, la Declaración de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, adoptada el 14 de diciembre de 1990, establece en su primer punto lo siguiente:

"1. Todos los reos serán tratados con el respeto que merece su dignidad, valores inherentes de seres humanos."

A mayor abundamiento, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, adoptados por nuestro país el día 9 de diciembre de 1988, dispone como primer principio el siguiente:

"Principio 1. Toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión será tratado humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano."

Éstos y otros principios internacionales aplicables a toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión, vienen a refrendar la procedencia de la medida propuesta.

Asimismo, la presente iniciativa contempla la precisión de distinguir entre la separación que deberá existir entre los lugares destinados a la prisión preventiva y los destinados a la extinción de penas. Esto no significa desde un punto de vista material que deberá existir un inmueble exclusivamente para la prisión preventiva. Nos referimos a la necesidad de adecuar un inmueble con dos áreas, una dedicada a la prisión preventiva y otra para sentenciados.

Debemos señalar que esta situación ha quedado salvaguardada también en instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte, y respecto de los cuales se obliga su observancia de conformidad con el artículo 133 constitucional, como por ejemplo tenemos que las Reglas Mínimas para el Tratamiento del Recluso, adoptadas por nuestro país el 30 de agosto de 1955, en su apartado 8º inciso b) señala lo siguiente:

"8. b) Los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo su condena."

Asimismo, en el punto 85.1 se dispone:

"85.1 Los acusados serán mantenidos separados de los reclusos condenados."

Ahora bien, el concepto de readaptación social debe entenderse como el objetivo principal del sistema penitenciario. Por esto, la readaptación social se enfoca a la prevención especial de la pena, es decir, encuentra su justificación plena bajo la premisa de la enmienda o corrección del individuo desadaptado, a quien otorgándole determinados elementos resocializadores (instrucción, capacitación y trabajo penitenciario), se le estimula, a efecto de lograr una adecuada rehabilitación, las cuales se actualizan dada la demostración objetiva de la buena conducta del sentenciado, que supone el dominio por el mismo de la causa que lo obligó a delinquir así como con la existencia de hechos positivos que demuestren su propósito de enmienda.

Con el mismo propósito de procurar mejores condiciones de readaptación, se propone una distinción en el cumplimiento de las penas al considerar la condición de ser mujer, para lo cual es importante atender a consideraciones propias y especiales. En tal virtud, cabe señalar que si bien esta reforma pudiere llegar a cuestionarse como una medida violatoria de la garantía de igualdad de que goza todo individuo, al hacerse una notable distinción respecto al tratamiento que se le daría a un asunto similar de reclusión derivado de la comisión de un determinado delito, en donde lo que determinaría la aplicación de un tratamiento diverso o

diferenciado sería la condición de ser mujer o varón. En contraparte a dicha argumentación, esta medida pretende constituirse como una acción positiva a favor de la mujer, en aras de conservar precisamente del principio de igualdad.

Situación que incluso se encuentra respaldada en instrumentos internacionales signados por nuestro país, respecto de los cuales se obliga su observancia. En ese sentido el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, adoptado el día 9 de diciembre de 1988, establece:

"Principio 5.2. Las medidas que se apliquen con arreglo a la ley y que tiendan a proteger exclusivamente los derechos y la condición especial de la mujer en particular las mujeres embarazadas y las madres lactantes, los niños y los jóvenes, las personas de edad, los enfermos o los impedidos, no se considerarán discriminatorias. La necesidad y la aplicación de tales medidas estarán siempre sujetas a revisión por un juez y otra autoridad."

De lo anteriormente señalado se desprende la posibilidad de establecer algunas medidas tendientes a proteger los derechos y la condición especial de la mujer sujeta a prisión, excepcionando dichas medidas como no discriminatorias, se considera que dichas medidas deberían de ser extensivas, tal y como lo señala el instrumento internacional anteriormente señalado, también a las personas de edad avanzada, a las mujeres embarazadas (en específico), a las personas enfermas o impedidas.

En este sentido, la administración de justicia debe ser una responsabilidad tanto del Ejecutivo Federal, los gobiernos locales y el Distrito Federal; por ello proponemos una reforma que garantice una corresponsabilidad que permita enfrenar responsabilidades equitativas permitiendo que sea también el Ejecutivo Federal quien exhorte a los gobiernos locales para que los reos sentenciados por delitos de orden común puedan extinguir su condena en establecimientos federales o locales.

Con lo anterior se pretende resolver un problema fáctico que actualmente se da en el sistema penitenciario, ante la sobrepoblación que en muchas ocasiones azota a los centros penitenciarios. En efecto, en la práctica, los sentenciados de fuero federal mayoritariamente son los que cumplen sus sanciones en centros de

readaptación social locales, de esta manera se da sustento constitucional a esta situación logrando una solución viable.

Una situación de similar urgencia es el tema de los menores infractores, nuestra legislación vigente los considera personas inimputables de sus actos, sin embargo vemos como los índices de delincuencia en el país reflejan que el problema de la delincuencia se ve protagonizada por adolescentes, entendidos como menores de edad. Esto nos permite adecuar el precepto constitucional, para que la federación y los gobiernos locales establezcan además de instituciones; un sistema especializado y profesional de justicia para adolescentes.

En efecto, la iniciativa de reforma integral en materia de seguridad y justicia promovida por el Ejecutivo Federal, prevé la creación de un sistema especial de justicia penal para adolescentes, es decir, un sistema especializado y profesional de justicia para adolescentes, a través de la judicialización de este procedimiento, mediante el reconocimiento expreso de sus derechos.

En tal sentido, se propone la creación de una Ley Federal de Justicia Penal para Adolescentes, la cual establecería un nuevo sistema de justicia aplicable a las adolescentes mayores de doce y menores de dieciocho años, que han cometido alguna conducta delictiva, el cual sería diferenciado del proceso penal aplicable a los mayores de edad, en donde la sanción relativa al internamiento solamente resulta aplicable como medida extrema, se garantizaría los derechos fundamentales que reconoce la Constitución a todo individuo, debiendo estar a cargo de dicho sistema, personal especializado en la procuración e impartición de justicia penal para adolescentes. Asimismo, al respecto existe en el Senado de la República una propuesta legislativa en proceso de aprobación, que prevé la judicialización del sistema de justicia penal para adolescentes. Cabe señalar que en ambos proyectos se recogen lineamientos de las llamadas "Reglas de Beijing" (Reglas Mínimas Uniformes de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores).

Ahora bien, respecto del traslado de los reos sólo podrá efectuarse en casos extremos que determine la ley o con su consentimiento expreso observando en todo caso las formalidades del procedimiento y con pleno respeto a sus derechos esenciales, esta adecuación obedece a la necesidad de otorgarle a la autoridad la posibilidad de trasladar a un reo extranjero cuando su peligrosidad y el alto riesgo de mantenerlo recluso, motiven a la autoridad a trasladarlo aún sin su consentimiento. Lo anterior con estricto apego a la norma que le garantizarán al reo el cumplimiento de las formalidades del procedimiento.

Por último y en atención al tema antes mencionado de la sobrepoblación existente en los Centros de Readaptación Social de todo el País, tanto federales como locales, consideramos necesario adecuar la norma constitucional para permitir que la autoridad preferentemente considere la opción de que un reo sentenciado cumpla su condena en los centros más cercanos a su domicilio dejando solo a la autoridad como responsable de procurar esta situación, sin ser una obligación que en la práctica no en todos los casos puede observarse.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman el primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto párrafos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 18**

Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán

completamente separados uno del otro. Los sitios destinados para la prisión preventiva y para la extinción de las penas deberán ser lugares dignos.

Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penitenciario con base en los principios de readaptación social, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del condenado. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados, con las consideraciones propias y especiales que los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, de conformidad a lo establecido por las leyes respectivas, podrán celebrar entre sí convenios de carácter general, para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia, que hayan sido condenados con una pena privativa de la libertad, puedan extinguir su sanción en establecimientos de readaptación social dependientes de un fuero diverso.

La Federación y los gobiernos de los estados establecerán un sistema de justicia penal para adolescentes, así como instituciones y procedimientos para el tratamiento de los mismos. Asimismo determinarán las instituciones para las personas en condición de inimputabilidad.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse en casos extremos que determine la ley o con su

consentimiento expreso **observando en todo caso las formalidades del procedimiento y con pleno respeto a sus derechos esenciales.**

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, **preferentemente compurgarán** sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

### **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 diecinueve días del mes de abril del año dos mil cinco.

Dip. Pablo Alejo López Núñez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1735-II, martes 19 de abril de 2005.

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ALBERTO AGUILAR IÑÁRRITU, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado integrante de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 73, 74, 76, 78, 80, 82, 89, 90, 91, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando se turne a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales para ser dictaminada con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Desde que concluyó el movimiento armado revolucionario, con la promulgación de la Constitución federal de 1917 hasta nuestros días, México ha venido cambiando en un proceso de modernización, experimentado numerosos cambios en los ámbitos político, económico y social.

A partir de la consideración de la alternancia en la elección presidencial última, el reto es construir el nuevo régimen político de la democracia, sin embargo, la experiencia vivida en estos últimos años, ha denotado un insuficiente énfasis y sobre todo ineficacia política en terminar de construir los andamiajes institucionales que faciliten el desarrollo de la incipiente democracia mexicana. No

hemos logrado conformar un método de modernización democrática del sistema político, que permita sustituir las viejas formas, hoy inoperantes, con un método distinto a la modernización autoritaria de otros tiempos.

Transitamos de un país cerrado que privilegiaba su homogeneidad, a un país abierto que trata de organizarse en la heterogeneidad. Por tanto, necesitamos comenzar por reconocer que en la democracia existen tantos proyectos de nación como su pluralidad sea capaz de concebir y organizar. Nadie puede hablar de un proyecto único de nación. Entonces gobernar en un régimen donde nadie puede sin negociar, colocar su proyecto como *el proyecto de la nación*, implica transitar por nuevas alianzas y nuevos pactos, para *lograr acuerdos mayoritarios entre minorías activas*. Es decir, debemos fortalecer el régimen político presidencial a través de dar una mayor eficacia a sus capacidades de concertación política, en un contexto nacional definido por los electores, con una clara tendencia a hacer de cada una de las partes una minoría.

Se trata de generar, en el seno de la Constitución y de la democracia, una cultura de alianza estratégica de los partidos políticos y al mismo tiempo, fortalecer la capacidad de hacer gobierno de un Presidente de la República que no tiene en el Congreso mayoría, pero que constitucionalmente dispone de las instituciones legítimas para crearla. De esta manera, se contará con el fundamento necesario para darle un rumbo cierto a la nación, sin por ello invalidar las distintas posiciones de los partidos políticos.

El régimen presidencial existente, tiene dos características que dificultan alcanzar el propósito anterior. La primera consiste en que, en la situación actual, el que gana, gana todo, y el que pierde, pierde todo. De ahí que, cuando hay más de dos fuerzas que mayoritariamente expresan a la sociedad, las posibilidades de acuerdo carecen de estímulos suficientes, y por el contrario se fortalecen las tendencias al desacuerdo. Es decir, resulta muy complicado acercar las distancias entre todas las fuerzas. La segunda dificultad, es la doble legitimidad sobre la que se sustenta el régimen presidencial. La legitimidad de la elección del titular del

Ejecutivo federal y la legitimidad de los legisladores, complica al titular del Ejecutivo en su doble carácter de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, para establecer los acuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esta complicación, es mayor para el responsable de la cartera de política interior, que se enfrenta precisamente a esta doble legitimidad desde su carácter de empleado del titular del Ejecutivo.

De acuerdo con las tendencias electorales observables, es muy probable que el escenario que se avecina en el año 2006, prevé que el partido político que gane la Presidencia, no contará con la mayoría en el Congreso, es más, ganará una especie de tercio mayor con dos terceras partes en contra. Es decir, no podrá gobernar sin los demás partidos.

Por lo tanto, es conveniente que la Ley facilite al Ejecutivo establecer pactos previos con uno o varios grupos parlamentarios, generando así una relación vinculatoria entre la mayoría del Congreso y el Gobierno, con el fin de poder gobernar. Los grupos parlamentarios deben garantizar una cohesión mínima para formar una coalición. Así, el Ejecutivo también cambiaría sus estrategias de gobierno.

Queda claro que, para que un proyecto de nación tenga futuro, debe tener un sólido sustento jurídico que le permita contar con instituciones, dentro de un sistema político, que garanticen la gobernabilidad y den certidumbre jurídica a sus acciones.

En consecuencia se hace necesario, además de avanzar en la construcción de una cultura política del acuerdo y del respeto a la política como instrumento de consenso, hacerlo también desde la perspectiva de la Ingeniería Constitucional. Para lograrlo, vale la pena incorporar una figura cercana a la tradición parlamentaria, que sin violentar la esencia del régimen presidencial y la capacidad del Presidente para conducir a la Nación, permita subsanar los obstáculos antes mencionados. Por todo lo anterior, se ha pensado en la necesidad de incorporar el

Gobierno de Gabinete y la figura de Jefe de Gabinete Presidencial a nuestro marco constitucional, entendida ésta como la designación de un responsable encargado de operar la formación de los acuerdos, de estimular la consolidación de nuevas mayorías y garantizar la ejecución de los programas anuales del Gobierno; es decir, de la apertura programática presupuestal de la Administración Pública Federal.

Conviene entonces, fijar el rumbo con equilibrio y responsabilidad en la inserción de la figura de Jefe de Gabinete, la cual debe ser factor que asegure la cohesión y evite la disociación. Para lo cual se proponen los siguientes elementos:

El Jefe de Gabinete será nombrado por el Presidente de la República y estará sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados y a la ratificación del Senado.

La Cámara de Diputados lo elegirá, a partir de conformar un acuerdo para hacer Gobierno. Es decir, marcar un rumbo fundamental de los asuntos públicos en cada una de las acciones que el Gobierno impulsa, lo que a su vez dará lugar al contenido de las políticas públicas. Servirá también para delinear el perfil de los titulares responsables de cada cartera.

Con el objeto de evitar que se alargue innecesariamente el tiempo de la aprobación del nombramiento del Jefe de Gabinete, la Cámara de Diputados podrá rechazar hasta dos veces la propuesta del Presidente de la República. En este caso, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente en su tercera y última propuesta.

La Cámara de Senadores ratificará la decisión de su colegisladora, en ambos casos, la elección se hará por las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión de cada Cámara.

El Jefe de Gabinete podrá ser removido por las dos terceras partes del Congreso, teniendo como origen la Cámara de Senadores. Entre los motivos de remoción deberán contemplarse, además de lo determinado por

la Constitución como faltas graves, la ineficacia de su actuación o la imposibilidad de alcanzar y mantener los acuerdos mayoritarios; así como la falta de resultados en las metas trazadas por el Gobierno Federal al fin del ejercicio trienal. Dicha remoción también la podrá hacer el Presidente de la República, previa aprobación de la mayoría absoluta del Senado de la República.

El Presidente de la República mantendrá su carácter de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, pero el Jefe de Gabinete será el responsable de garantizar la correcta operación del Gobierno y de mantener los acuerdos con el Legislativo.

El Jefe de Gabinete no podrá aspirar a la Presidencia de la República por el periodo inmediato posterior.

Las políticas de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Fuerzas Armadas y de Seguridad Nacional, serán responsabilidad exclusiva del Presidente de la República y no estarán sujetas al ámbito de competencia del Jefe de Gabinete.

El Jefe de Gabinete Presidencial estará sujeto al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal

La inclusión de un Jefe de Gabinete, como parte de una renovación del régimen presidencial, permitirá separar algunas de las funciones de Gobierno y de Estado, en beneficio de un mejor control de las tareas públicas. También ofrecería al Presidente la ventaja de contar con un responsable de la conducción cotidiana de la administración que, además, tendría el encargo de explicar e instrumentar las decisiones políticas de Gobierno ante el Congreso de la Unión.

Dada la trascendencia de la presente iniciativa resulta necesario que, en su caso, cuando sean dictaminadas y aprobadas las reformas y adiciones propuestas, el H. Congreso de la Unión, de acuerdo al artículo transitorio segundo del mismo proyecto, impulse las correspondientes reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones legales aplicables en la

materia. Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 73, 74, 76, 78, 80, 82, 89, 90, 91, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se **reforman**, los artículos 73, fracciones II y VI; 74, fracción III; 80; 89, fracción XVII; 90, párrafo primero; 91; 93, párrafos primero y segundo; 110, párrafo primero; 111, párrafo primero y se **adicionan** la fracción IX del artículo 76 y se recorren en su orden las actuales fracciones IX y X para quedar como X y XI del propio artículo 76; la fracción VI del artículo 82 y se recorren en su orden las actuales fracciones VI y VII para quedar como VII y VIII del propio artículo 82 y el artículo 92 pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 73. ... (El Congreso tiene facultad:)**

I. ...

**II.- Para remover al Jefe de Gabinete Presidencial por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal y las entidades federativas. Entre las causas graves deberán considerarse la ineficacia de su actuación, la imposibilidad de mantener los acuerdos mayoritarios o la falta de resultados en las metas trazadas por el Gobierno Federal al fin del ejercicio trianual.**

**La solicitud de remoción deberá ser presentada cuando menos por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores y aprobada por el voto de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;**

III. a V. ...

**VI. Para suscribir el Acuerdo de Colaboración Institucional con el Presidente de la República, a que se refiere el artículo 74 fracción III de esta Constitución;**

VII. a XXX. ...

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

I. a II. ...

**III. Aprobar el nombramiento de Jefe de Gabinete Presidencial que someta a su consideración el Presidente de la República con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión. Esta aprobación se llevará a cabo una vez que se conforme un Acuerdo de Colaboración Institucional entre el Presidente y el Congreso de la Unión para fijar los objetivos prioritarios de la Nación;**

IV. a VIII. ...

**Artículo 76.** ... (Son facultades exclusivas del Senado:)

I. a VIII. ...

**IX.- Ratificar la aprobación del nombramiento de Jefe de Gabinete Presidencial que la Cámara de Diputados formule, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión;**

(Se recorren las actuales fracciones IX y X para quedar como X y XI.)

**Artículo 80.** Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" y será el Jefe de Estado y responsable de la Administración Pública Federal;

**Artículo 82.** ? (Para ser Presidente se requiere:)

I. a V. ...

VI. **No haber sido Jefe de Gabinete Presidencial en el período inmediato anterior.**

(Se recorren las actuales fracciones VI y VII para quedar como VII y VIII.)

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

I. a XVI. ....

XVII. **Nombrar al Jefe de Gabinete Presidencial con la aprobación de la Cámara de Diputados y la ratificación del Senado de la República, y en su caso, removerlo con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado;**

XVIII a XX. ...

**Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de **un Gabinete Presidencial integrado** por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

...

**Artículo 91.** Para ser **Jefe de Gabinete Presidencial** o Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos, tener treinta años cumplidos **el día de su nombramiento y 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 y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.**

**Artículo 92.**

A. Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el **Jefe de Gabinete Presidencial y el Secretario de Estado o**

Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

**B. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gabinete Presidencial son las siguientes:**

**I. Convocar, preparar y presidir las sesiones del Gabinete Presidencial, en los casos de ausencia del Presidente de la República;**

**II. Supervisar las actividades de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y entidades paraestatales e informar al Presidente;**

**III. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con los Poderes de la Unión, las entidades federativas, los partidos y agrupaciones políticas;**

**IV. Elaborar los reglamentos que correspondan al Ejecutivo;**

**V. Tramitar los nombramientos que otorgue el Presidente;**

**VI. Asistir a las sesiones del Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras y en sus recesos a la Comisión Permanente, para informar de la marcha del gobierno, y en su caso, responder preguntas y atender interpelaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 93, párrafo segundo;**

**VII. Intervenir sin voto en las sesiones del Congreso cuando lo considere oportuno;**

**VIII. Ser el responsable operativo del Ejecutivo ante la Cámara de Diputados para efecto de la negociación del Proyecto y Programa del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos de la Federación;**

**IX. Las que le delegue el Presidente, sin contravenir lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes; y**

## **X. Las demás que esta Constitución y las leyes establezcan.**

**El Jefe de Gabinete Presidencial no podrá, en ningún caso, aceptar, ni desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciba el Jefe de Gabinete Presidencial será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no podrá ser disminuida durante su encargo.**

**Para nombrar al Jefe de Gabinete Presidencial, el Presidente de la República someterá su aprobación a la Cámara de Diputados y la ratificación al Senado, en ambos casos será necesario contar con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes en sus respectivas cámaras, dentro del improrrogable plazo de treinta días naturales. Si la Cámara de Diputados no resolviere dentro de dicho plazo, se tendrá por aprobado su nombramiento y pasará a la ratificación del Senado.**

**En caso de que la Cámara de Diputados rechace la aprobación del nombramiento, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento, en los términos del párrafo anterior. Si este segundo nombramiento fuere rechazado, ocupará el cargo la persona que en una tercera ocasión, nombre el Presidente de la República.**

**Artículo 93. El Jefe de Gabinete Presidencial, los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.**

**Cualquiera de las Cámaras podrá citar al Jefe de Gabinete Presidencial, 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 110.-** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, **el Jefe de Gabinete Presidencial**, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

**Artículo 111.-** Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, **el Jefe de Gabinete Presidencial**, 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 declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

### **Artículos Transitorios**

**Primero.-** El presente Decreto entrará en vigor el 1° de diciembre de 2006.

**Segundo.-** Al entrar en vigor el presente Decreto, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de abril de 2005

Dip. José Alberto Aguilar Iñárritu (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1735-II, martes 19 de abril de 2005.

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA LOS ARTÍCULOS 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 44, 46, 114, 158, 163 Y 166 DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE USCANGA ESCOBAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los suscritos diputados integrantes de la diputación veracruzana del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Jorge Uscanga Escobar, Pablo Anaya Rivera, Ubaldo Aguilar Flores, Alfonso Sánchez Hernández, Juan Bustillos Montalvo, Rómulo I. Salazar Macías, Guillermo Zorrilla Fernández, Gustavo Moreno Ramos, Ernesto Alarcón Trujillo, Marco A. Torres Hernández, Martín R. Vidaña Pérez, Mario A. Zepahua Valencia, Gonzalo Guizar Valladares, Pablo Pavón Vinales, José Luis García Mercado, Víctor F. Flores Morales, Concepción Castañeda Ortiz, Aníbal Peralta Galicia, Filemón Arcos Suárez, 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, nos permitimos someter a esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones V y VII y deroga la fracción XII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y que reforma los artículos 44, 46, 158, 163 166 y deroga las fracciones III y IV del artículo 114 de la Ley de Amparo.

**Exposición de Motivos**

El objeto de la presente iniciativa consiste en introducir las reformas necesarias y pertinentes al artículo 107 constitucional y a diversas disposiciones de la Ley de Amparo para establecer que los juicios de amparo contra resoluciones judiciales dictadas antes, dentro y después de pronunciada la sentencia, se tramiten en una sola instancia.

Esta reforma la consideramos de suma importancia, porque contribuye al propósito esencial de impartir y administrar justicia pronta y expedita, como lo prevé el artículo 17 de nuestra Carta Magna, incide en las garantías de legalidad y seguridad jurídica, se sustenta en el principio de economía procesal, simplifica y optimiza recursos.

Para su presentación ante esta soberanía, nos hemos basado en un estudio profundo, reflexivo, certero y responsable que los magistrados de los Tribunales Colegiados en materia civil del séptimo Circuito, con sede en el estado de Veracruz, licenciados José Manuel de Alba de Alba, Agustín Romero Montalvo, Isidro Pedro Alcántara Valdés, y Mario Flores García, tuvieron a bien realizar y presentar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la consulta nacional convocada el año pasado.

El trabajo antes referido, apoyado con referencias bibliográficas y tesis de jurisprudencia, se interioriza en el estudio del amparo judicial, sus orígenes; las garantías que se protegen; las características del amparo judicial de legalidad, las del amparo directo e indirecto; los fundamentos legales de su procedencia en una y otra vía; y finalmente sustenta con argumentos válidos, ciertos y eficaces la conveniencia de que el amparo en contra de resoluciones judiciales que no son sentencias ni resoluciones que pongan fin a juicio, debe ser tramitado en una sola instancia.

Con la venia de sus autores, entramos en materia: el amparo judicial es complejo. Cuando un gobernado tiene la necesidad de intentarlo, el primer problema que

debe resolver es el de elegir la vía; esto es, determinar si lo interpone como amparo indirecto o directo, ante un juez de Distrito, o por conducto de la autoridad responsable para que lo haga llegar al tribunal colegiado correspondiente.

El gobernado que se encuentra en presencia de una resolución judicial debe precisar: si el acto constituye una sentencia o una resolución que puso fin a juicio o si se trata de un acto dictado dentro de juicio que tenga sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación o si fue pronunciado antes o después de concluido el juicio.

En la primera hipótesis debe elegir la vía uniinstancial o sea, el amparo directo y en la segunda, la vía biinstancial o indirecta.

Así las cosas, pero en la práctica se han dado grandes debates para dilucidar cuándo un acto es una sentencia o una resolución que puso fin a juicio, como ha sucedido con el tema del desechamiento de la demanda, que unos tribunales colegiados sostuvieron debía ser impugnado en amparo indirecto, argumentando que cuando no se admitía una demanda no se había integrado la relación procesal, y otros resolvieron que se trataba de resoluciones que ponían fin al juicio.

Otro ejemplo es el tema de la personalidad, que en la anterior integración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad no tenía una ejecución de imposible reparación y la actual se apartó de ese criterio para concluir que se trata de un acto dentro de juicio de una ejecución irreparable.

Lo antes señalado constituye tan solo una problemática del ámbito de la interpretación, pero consideramos que existen fundamentos teóricos y prácticos para arribar a la conclusión y conveniencia de que el amparo judicial se tramite en una sola vía, la directa.

Fix Zamudio señala que en la actualidad el juicio de amparo mexicano comprende cinco instrumentos procesales:

- 1.- Como instrumento protector de la libertad personal, similar al habeas corpus;
- 2.- Como el único medio para impugnar las leyes inconstitucionales en casos concretos y entonces recibe el nombre de amparo contra leyes;
- 3.- Como medio de impugnación de último grado contra las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, tanto locales como federales, sector al que se le ha denominado amparo casación;
- 4.- Como un instrumento para impugnar las resoluciones o actos de las autoridades cuando los mismos no pueden combatirse ante un tribunal administrativo, por lo que este sector funciona como un proceso de lo contencioso administrativo;
- 5.- El amparo social agrario, institución que ha disminuido su importancia en virtud de la creación de los Tribunales Federales Agrarios, ante los cuales actualmente se someten todas las controversias, las cuales se impugnan por conducto del "amparo casación".

Así, el amparo judicial se ve como el instrumento procesal creado como medio de impugnación de último grado contra las resoluciones judiciales de todo el país, tanto locales como federales, viniéndose a establecer como un "recurso extraordinario de legalidad", como lo concibe Ignacio Burgoa y que también se le conoce doctrinariamente como "amparo-casación o amparo-recurso" como lo señala Juventino V. Castro.

Fix Zamudio ha observado que el amparo judicial constituye el sector de mayor trascendencia desde el punto de vista cuantitativo, ya que representa un porcentaje cercano al 60% o 70% de los juicios que se promueven ante los tribunales federales.

Fix Zamudio ubica el origen del amparo judicial, a partir del Caso Miguel Vega, resuelto el 29 de abril de 1869, en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró implícitamente inconstitucional el artículo 8º de la Ley de Amparo, que prohibía expresamente el juicio de amparo contra resoluciones judiciales cuando los jueces no aplican exactamente las disposiciones legales secundarias.

Esta institución se consolida en la Constitución de 1917 en el artículo 107, al señalar que el amparo procede contra actos de tribunales judiciales, con lo cual se ha dicho que subsumió el recurso de casación al instituir el juicio de amparo contra resoluciones judiciales.

Ignacio Burgoa señala que en principio se dice que por medio del juicio de amparo judicial, al ejercer el control de legalidad mediante el conocimiento jurisdiccional de los juicios de amparo, se salvaguardan las garantías individuales dentro de las cuales se encuentra la legalidad, plasmada en los párrafos II, III y IV del artículo 14 constitucional en el que se 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. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada en una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho".

El complemento de esta garantía se encuentra contenido en la parte inicial del artículo 16 que dice: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento", con la que a

través de los conceptos causa legal del procedimiento y fundamentación y motivación de la misma, contiene una garantía de legalidad frente a las autoridades en general.

De esto se deduce que entre las garantías que se protegen mediante el amparo judicial, están la exacta y debida interpretación de la ley en las resoluciones judiciales, así como, que el juicio se siga de acuerdo con las formalidades esenciales del procedimiento.

Cuando en el juicio se persigue la correcta aplicación de las disposiciones referentes al caso, se habla de que se trata de una violación indirecta a la Constitución, en que se infringe alguna garantía individual, como la vida, libertad, propiedad o posesiones, a través de la inexacta aplicación de la ley o de un indebido proceso legal, hipótesis que por regla general es la que impera en el amparo judicial, aunque como excepción encontramos que también se pueden alegar ataques directos a la Carta Magna, como el amparo que es solicitado por terceros extraños al procedimiento ordinario, previsto en el artículo 114, fracción V, de la Ley de Amparo, y que se refiere a violaciones directas a la Constitución, específicamente a la garantía de audiencia.

El amparo judicial de legalidad se interpone por inexacta aplicación de la ley en las resoluciones judiciales.

En la litis constitucional no pueden estudiarse cuestiones ajenas a las que se refiera la sentencia o acto del procedimiento reclamado y que fuera de ella introduzca el quejoso en su demanda de garantías.

El fallo constitucional que se dicte no puede ni debe abordar el examen de cuestiones que no se hubieren planteado ni decidido ante y por la autoridad responsable; es decir, no se admiten más pruebas que las que la autoridad responsable haya tenido a la vista para fallar el acto reclamado.

Lo antes señalado tiene fundamento en lo dispuesto por el artículo 78 de la Ley de Amparo, en el sentido de que, cuando en el acto reclamado se impugna la legalidad de una resolución judicial, debe apreciarse de acuerdo con los alegatos y probanzas rendidas ante la autoridad responsable, pues de lo contrario, se estaría analizando la legalidad de una resolución a la luz de cuestiones que no fueron planteadas ni examinadas en la misma; lo que es aplicable tanto en el amparo directo e indirecto judicial, por tratarse de un principio general.

Hay que señalar, desde luego, que cuando en el amparo judicial una persona se ostenta como extraña al juicio, en tal hipótesis es claro que constituye la excepción a la regla, porque al estar alegando una violación directa a la Constitución, como lo es la violación a la garantía de audiencia, indudablemente que se necesita ofrecer pruebas distintas a las que obran en el juicio natural para desvirtuar lo que se afirme en las constancias de éste, caso que abarca desde luego, la orden de aprehensión, pues en ese supuesto al quejoso se le equipara a un tercero extraño.

Otra característica que se está unificando en relación con el amparo judicial de legalidad, es la relativa a que la autoridad responsable tiene la misma relación jurídico procesal tanto en el amparo indirecto como en el directo, pues en ambos casos, su participación resulta meramente formal, al no contar con todas las prerrogativas que la ley otorga a las partes en el juicio.

Fix Zamudio señala que existe cierta uniformidad en la doctrina orientada a que en la relación jurídico procesal del amparo directo, no estamos ante un juicio, sino ante un recurso, dado que se afirma que las partes contrapuestas son en realidad las mismas que participaron en el proceso ordinario en el cual se dictó el fallo combatido y en el amparo pueden cambiar de posición como ocurre en los recursos, de manera que la parte demandada puede quedar en situación activa, como quejosa, o bien, conservar su actitud de defensa, en calidad de tercero perjudicado, pero de cualquier manera es este tercero interesado, y el agente del

Ministerio Público que ha llevado la acusación en el proceso penal los que efectivamente comparecen ante los tribunales colegiados a defender sus derechos al formular alegatos.

Estaríamos ante un caso inusitado si el tribunal que dictó el fallo impugnado, que de una manera puramente formal figuraba como demandado pero que en realidad carece de interés directo de la controversia, se apersonara en el amparo de única instancia para formular alegatos, con independencia de que carece de facultades legales para ello.

Todo esto señala Fix Zamudio, nos hace pensar que la relación jurídico procesal que se establece en amparo directo, es una relación impugnativa que continúa la iniciada en el proceso ordinario, y que por tanto carece de verdadera independencia, y si bien es verdad que sufre modificaciones respecto de la del proceso común, debido al carácter extraordinario del juicio de amparo, estas alteraciones afectan únicamente el alcance o extensión de la cuestión debatida, pero no cambian la naturaleza de la relación procesal.

Las anteriores consideraciones de acuerdo con los últimos criterios de la Suprema Corte también alcanzan al amparo indirecto, como se desprende de la resolución de contradicción de tesis 73/98 en que determinó que los Tribunales Agrarios al actuar como órganos jurisdiccionales en las controversias de su conocimiento, carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión en el juicio de amparo, en razón de haber intervenido como órganos jurisdiccionales neutrales e imparciales por antonomasia, jurisprudencia que a la letra dice:

**"Tribunales Agrarios. Al actuar como órganos jurisdiccionales en las controversias de su conocimiento, carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión en el juicio de amparo. De lo dispuesto por los artículos 107, fracción I, de la Constitución federal y 4o., de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de garantías únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o**

la ley que se reclame y, por ello, sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante o, en su caso, por su defensor, de lo que se sigue que tanto la promoción del juicio constitucional como los recursos e instancias previstos por la ley en cita, deben seguirse siempre por parte interesada, esto es, por aquella a quien el acto reclamado o la actuación u omisión controvertidos cause un agravio personal o directo, que constituye uno de los principios fundamentales del juicio de amparo que legitima a las partes para accionar, derivando de ello que los Tribunales Agrarios no tienen la legitimación de referencia en razón de que al haber intervenido como órganos jurisdiccionales, neutrales e imparciales por antonomasia, resolviendo las controversias agrarias sometidas a su consideración, carecen de interés para que subsista el acto favorable al actor o al demandado en el procedimiento agrario respectivo, y en tales condiciones, carecen de interés para recurrir las resoluciones pronunciadas por los jueces de Distrito en los juicios constitucionales de su conocimiento, o por los tribunales colegiados, en el caso del juicio de amparo directo. No obsta para lo anterior el hecho de que como autoridades responsables, dichos tribunales son parte en el juicio de garantías atento a lo dispuesto por los artículos 5o., fracción II, 11, 87, 116, fracción III y 166, fracción III, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, ya que no basta la consideración de que sean parte en el juicio de garantías para concluir que se tiene legitimación para interponer los recursos relativos, sino que se requiere además, tener interés jurídico directo, del que carecen las autoridades jurisdiccionales, que por la naturaleza misma de su actuación no pueden válidamente contraponerse al interés que defienden las partes en el juicio ordinario agrario, quejoso y tercero perjudicado en el juicio constitucional". Novena Época.- Instancia: Segunda Sala.- Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.- Tomo: X, julio de 1999.- Tesis: 2a./j. 73/99.- página: 338.

El criterio jurisprudencial transcrito es de suma importancia, pues en él se identifica al amparo indirecto judicial con el amparo directo o casación, ya que se sostiene

que el tribunal que dictó el fallo impugnado es llamado al juicio de una manera puramente formal con el carácter de demandado, pero en la realidad carece de interés directo en la controversia, con lo cual, la autoridad responsable en ambas vías guarda la misma relación procesal, atendiendo a esta limitante.

En cuanto a las características del amparo directo e indirecto, Ignacio Burgoa señala que la denominación que recibe el amparo en directo e indirecto nace de la forma en que llega a conocimiento de la instancia jurisdiccional que va a resolver en definitiva el juicio de amparo y así, los juicios que se inician ante y se resuelven por un juez de Distrito, llegan por conducto de éste, al conocimiento de los Tribunales Colegiados o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del recurso de revisión que se interponga contra sus resoluciones; es decir, en vía indirecta. Por el contrario, se suele llamar directos a los amparos que ante la Suprema Corte o los mencionados órganos jurisdiccionales se suscita sin desarrollo previo de otra instancia.

Así, cuando se trata de amparo indirecto, la demanda debe presentarse ante el juez de Distrito, bajo cuya jurisdicción se ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado. Su tramitación es concentrada, pues se limita al informe de la autoridad, a una audiencia que debe fijarse en el mismo auto en que se pide el informe, y que es de pruebas, alegatos y sentencia; y respecto de esta última, si las partes no estuvieran conformes con la misma, puede ser impugnada ante los Tribunales Colegiados o la Suprema Corte por medio del recurso de revisión.

En cambio, cuando se trata del amparo directo, la demanda se presenta ante los Tribunales Colegiados por conducto del juez o del tribunal que pronunció el fallo, se admite, se da vista al Ministerio Público, se turna y se dicta sentencia.

El marco legal que rige la competencia y trámite del amparo judicial en las vías directa o indirecta, se localiza en el artículo 107 constitucional, 114 y 158 de la Ley de Amparo.

Las fracciones III, inciso a), V, VI y IX del artículo 107 constitucional y el artículo 158 de la Ley de Amparo, establecen los lineamientos esenciales del juicio de amparo contra sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al proceso y que se tramita en una sola instancia, que como ya dijimos se denomina amparo directo, se pueden hacer valer violaciones cometidas en la propia sentencia en cuanto al fondo del asunto, como las efectuadas en la secuela del procedimiento, siempre que estas últimas afecten las defensas del promovente, trascendiendo al resultado de la resolución respectiva.

Por su parte, las fracciones III, inciso b) y c) y VII, del referido artículo 107, y la fracción III, IV y V del artículo 114 de la Ley de Amparo, precisan las bases del juicio de amparo legalidad de doble instancia, denominado también amparo indirecto. Es el que se interpone contra resoluciones judiciales que no tienen el carácter de sentencias definitivas ni decisiones que ponen fin al proceso ordinario y que se dictan ya sea dentro del juicio, cuya ejecución sea de imposible reparación; fuera de juicio, en jurisdicción voluntaria; después de concluido éste, en procedimiento de ejecución; o que afecten a personas extrañas al juicio.

De lo antes expuesto se puede concluir que en los términos de la legislación mencionada se puede acudir al juicio de amparo judicial en las hipótesis y vías siguientes:

- 1.- Contra sentencias y resoluciones que pongan fin a juicio, cuando sean contrarias a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho, a falta de ley aplicable, (errores in iudicando). Amparo directo.
- 2.- Por violaciones a las leyes del procedimiento (errores in procedendo) dentro de juicio, que trasciendan al resultado del fallo, las cuales serán reclamables en la vía directa al promoverse la demanda contra la sentencia definitiva o resolución que ponga fin a juicio.

- 3.- Contra violaciones a las leyes del procedimiento (errores in procedendo) pero que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación. Amparo indirecto.
- 4.- Contra actos fuera de juicio (jurisdicción voluntaria). Amparo indirecto.
- 5.- Después de concluido el juicio (procedimiento de ejecución). Amparo indirecto.
- 6.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a mismo. Amparo indirecto.

Ahora bien, con excepción del amparo indirecto dirigido contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas al mismo, porque es indudable que esa es la vía idónea por tratarse de una violación directa a la Constitución, al estar involucrada la garantía de audiencia, no encontramos razones para que los actos de autoridades judiciales dictados antes, dentro y después de juicio no puedan intentarse y resolverse en una instancia.

Al efecto consideramos importante exponer las siguientes reflexiones:

Los amparos en contra de resoluciones judiciales se tramitaban en dos instancias. Fue hasta la Constitución de 1917, cuando surgió el amparo directo o uni - instancial.

Ignacio Burgoa afirma que la existencia del juicio de amparo indirecto o bi - instancial y del directo o uni - instancial, es una innovación introducida por la Ley de Amparo de 1919; ya que en todos los ordenamientos reglamentarios de amparo anteriores a dicho cuerpo normativo, la Suprema Corte nunca conocía directamente del juicio de amparo, nunca tenía respecto de él competencia originaria, sino siempre derivada, establecida en virtud de la revisión forzosa u oficiosa que tenía lugar contra las sentencias de los jueces de Distrito.

Con excepción de la Ley de Amparo de 1861, artículo 18, en que la Suprema Corte conocía del juicio de amparo en tercera instancia cuando se interponía ante ella el recurso de súplica contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de Circuito que modificaban o revocaban las sentencias de primera instancia pronunciadas por los jueces de Distrito, todos los demás ordenamientos orgánicos de amparos anteriores a la ley de 1919, concedían a la Suprema Corte jurisdicción derivada en segunda instancia para conocer de los juicios de garantía que en primera instancia se entablaban ante los jueces de Distrito. Por tal motivo, afirma, que antes de la Ley de Amparo de 1919 no hubo juicio de amparo directo, o sea, aquellos en los que la Suprema Corte de Justicia conoce en única instancia.

De lo antes señalado se puede concluir que cuando se incorporó el amparo directo, sustituyó al recurso de casación que se encontraba en desuso, para pasar a ser parte del amparo judicial, pero se olvidó unificarlo con el que ya se ejercitaba en contra de resoluciones judiciales, y que se intentaban en la vía indirecta, dejándose por ende, dos vías para resolver cuestiones de legalidad.

Arturo González Cosío señala que la competencia directa fue creada por la Constitución de 1917 para evitar que las sentencias judiciales definitivas estuviesen sujetas, prácticamente, a cuatro instancias, que vendrían a ser: juzgado ordinario, juzgado de apelación, y después, en el juicio de amparo, juez de Distrito y Suprema Corte como revisora.

Se atendió a razones de economía procesal que son perfectamente aplicables a los amparos contra actos dictados dentro, fuera y después de concluido el juicio, ya que no hay sustento lógico o práctico para que en unos casos un acto determinado sea analizado en una instancia, y en otros, sea estudiado en dos momentos, como sucede en los problemas en los que se ataca la personalidad del actor y que, cuando se desconoce será impugnado en la vía directa, y cuando resultan infundados los alegatos del demandado y se reconoce ésta, será

mediante el amparo indirecto; como se puede constatar de la ejecutoria pronunciada por el tribunal pleno al resolver la contradicción de tesis 50/98 con el rubro: "Personalidad. En contra de la resolución que dirime esta cuestión, previamente al fondo, procede el amparo indirecto". Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, enero de 2001. Tesis: p./j. 4/2001. Página: 11.

Como el caso anterior, también existen diversas hipótesis en las que dependiendo de las circunstancias, un mismo problema podrá ser resuelto en distinta vía, como los que a continuación se señalan:

- 1.- Improcedencia de la vía. Si es fundada, procede el amparo directo y si no, el indirecto.
- 2.- Petición de que ha operado la caducidad. Si es fundada, procede el amparo directo y si no, el indirecto.
- 3.- Desechamiento de una demanda. Si es total, procede el amparo directo y si es parcial, el indirecto.

Con relación al desechamiento de una demanda, se pueden presentar además las siguientes paradojas:

En materia laboral, si un trabajador intenta tres acciones distintas en sendas demandas, el desechamiento de una de ellas tendría que impugnarse en amparo directo, pues sería un desechamiento total de su demanda; pero si este trabajador intentara esas mismas acciones en una sola demanda y por una de ellas no procediera, ésto daría lugar a un amparo indirecto, pues en tal evento ya cae en la hipótesis de un acto dentro de juicio de imposible reparación.

Como el caso anterior, también encontramos el supuesto de que dos trabajadores fueran despedidos por la misma empresa y demandaran a ésta en un mismo escrito o por separado, ya que si lo hicieran en forma individual y les desecharan

la demanda, estaríamos ante un desechamiento total que tendría que ser impugnado en amparo directo; pero si lo hicieran en forma conjunta y por uno de ellos no procediere su demanda laboral, en tal evento la vía que tendría que utilizar sería la indirecta, pues se considera como un acto dentro de juicio de imposible reparación.

En ese supuesto también se encuentra el caso del desechamiento de la demanda reconvenzional, ya que, a una acción se le pueden dar dos soluciones distintas dependiendo de los momentos en que se intente; esto es, si el demandado reconviene al actor y le desechan su acción, procede amparo indirecto, pero si el demandado no reconviene pero intenta esa misma demanda en un diverso juicio y le es desechada la misma, entonces lo procedente es el amparo directo.

En ambas vías se analizan violaciones al procedimiento, con la salvedad de que, para que una violación de esa naturaleza sea estudiada en dos instancias, debe tener una ejecución sobre las personas o las cosas de imposible reparación, porque de no ser así, deberá esperar a la resolución final que le resultare desfavorable, para impugnarla en la vía directa como violación procesal.

Así, en la forma en que está regulado el amparo contra violaciones al procedimiento, cuando éstas son graves y afectan derechos sustanciales, se hace muy complicado el camino pues se tiene que instaurar un juicio en el que se abre una instrucción en la que no se pueden ofrecer más pruebas que las que ya obren en autos, y además puede ser impugnado en revisión, lo que hace que lo que aparentemente debía ser directo y rápido por su gravedad y trascendencia, se convierte en lento y tortuoso.

Lo anterior se puede demostrar con la siguiente hipótesis: se ataca mediante amparo indirecto un auto de formal prisión. Antes de que se dicte la sentencia en ese juicio de garantías, el juicio natural ya está para sentencia. La autoridad responsable, de conformidad con la fracción X del artículo 73 de la Ley de Amparo

suspende el procedimiento. Se dicta la sentencia de amparo concediendo la protección constitucional por falta de motivación y fundamentación, esto es, para efectos. Se recurre y la confirma el Tribunal Colegiado.

En la hipótesis antes narrada, se podría llegar a la paradoja de que el amparo así concedido, fuere contraproducente a los intereses del quejoso, pues no obstante que el juicio natural ya estaba para dictar sentencia, por efectos del amparo debe retrotraerse hasta el auto de formal prisión, que en el mejor de los casos si al fundar y motivar la nueva resolución se le dictara auto de libertad, no habría problema, pero si ocurriera lo contrario, esto es, que fuere en los mismos términos pero subsanado de la violación formal se estaría ante una infructuosa pérdida de tiempo, pues no obstante que procesalmente estaba el asunto para definir su situación en el fondo, se tendría que regresar al auto de inicio. Hecho que sería menos probable y agravante si solo se hubiera tramitado en una sola instancia, pues al acortarse los tiempos del trámite del amparo esos riesgos disminuyen.

Por otro lado, el amparo en dos instancias tiende a complicarse, pues no es lo mismo ver conceptos de violación directamente, que a través de los agravios del recurrente; si por ejemplo el quejoso ocupa diez hojas para formular sus conceptos de violación y el juez requiere de otras diez para contestarlos, el recurrente regularmente tiende a formular otro tanto para impugnar la sentencia, con lo cual al tribunal revisor le tocará conocer, ya no de un problema planteado en diez hojas, sino que ya se elevó a treinta, con la consabida dificultad que implica.

En otro orden de ideas, el que por ejemplo un auto de formal prisión o una pensión provisional de alimentos no tenga que pasar por un juez de Distrito y pudieran llegar directamente al Tribunal Colegiado, acarrearía menos trabajo para ambos órganos, pues obviamente el juez de Distrito ya no conocería de tales asuntos, disminuyendo en ese aspecto la carga de trabajo, y por otro lado, si bien los

Tribunales Colegiados aumentarían su competencia para conocer de esos amparos en una sola instancia, lo cierto es que ya no los conocerían en revisión, que como ya se dijo, su estudio es más complicado.

En este orden de ideas, tanto por economía procesal, simplificación y optimización de recursos, es conveniente instituir el amparo judicial de legalidad para su trámite en una sola instancia.

Es importante señalar, como lo dice Fix Zamudio que muchos de los actos que inicialmente se tramitaban como indirectos, ahora se ven en una sola instancia: los laudos, las sentencias de los Tribunales Administrativos y las resoluciones que ponen fin a juicio por desechamiento de demanda, caducidad y sobreseimientos, que en virtud de diversas reformas a la Constitución se transformaron a la vía directa para tramitarse en una sola instancia. En todas estas reformas se tomaron como factores la economía procesal y la inutilidad de que ese tipo de actos se vean en la vía indirecta, ya que no es necesario el período de instrucción, pues se trata de asuntos ya integrados, en los que solo se estudia la exacta aplicación de la ley.

Y por otra parte es también importante señalar que en el juicio de amparo, se invierten las razones de economía procesal, que sustentan que un proceso sea uni - instancial o bi - instancial, pues los primeros, por regla general, se instauran contra resoluciones de poco monto o importancia, y los segundos, o sea, los de dos instancias, se prefieren cuando la resolución es importante o de cuantía elevada, pero en la Ley de Amparo el criterio es a la inversa, ya que las resoluciones que no son todavía trascendentales, se ven en dos instancias, como lo puede ser, por ejemplo, un auto de formal prisión o la fijación de una pensión provisional de alimentos, mientras que las definitivas y ya trascendentales, como son la sentencia que impone una pena de prisión y la que fija en definitiva una pensión alimenticia, se analizan en una sola instancia.

Tomando en consideración todo lo antes señalado, podemos concluir que en la actualidad el amparo judicial que se tramita en la vía directa o indirecta lo rigen los mismos principios.

El principio de que en las sentencias de amparo el acto se apreciará tal como aparezca probado ante la responsable y el principio de que la autoridad responsable aunque acude como demandada no tiene ese carácter, pues interviene en el juicio como órgano jurisdiccional neutral e imparcial, y por ende se ha cuestionado su facultad de interponer recurso de revisión.

En ambas vías la garantía que se alega es la exacta aplicación de la ley, contenida en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Consecuentemente y con excepción del tercero extraño a juicio que indudablemente comprende la orden de aprehensión y otros casos análogos, con base en la identidad de características que guarda el amparo judicial en sus dos vías y las ventajas que ofrece en materia de simplificación, seguridad jurídica y economía procesal, la conveniencia de establecer una sola vía es incuestionable.

Por todo lo antes expuesto y porque las reformas en materia de amparo que proponemos contribuyen al propósito esencial de impartir y administrar justicia pronta y expedita, como lo prevé el artículo 17 de nuestra Carta Magna, inciden en las garantías de legalidad y seguridad jurídica, se sustentan en el principio de economía procesal y además simplifican y optimizan recursos, es por ello que sometemos a la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones V y VII y deroga la fracción XII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y que reforma los artículos 44, 46, 158, 163 166 y deroga las fracciones III y IV del artículo 114 de la Ley de Amparo.**

**Artículo Primero.-** Se reforman las fracciones V y VII, y se deroga la fracción XII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que dar 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:

...

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, **así como contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido**, 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 actos o resoluciones dictados** por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b).- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares **actos o resoluciones dictados** por tribunales administrativos o judiciales, no reparable por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c).- En materia civil, cuando se reclamen **actos o resoluciones dictados** 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 **los actos o resoluciones dictados** podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

D).- En materia laboral, cuando se reclamen **actos o resoluciones** dictados por las Juntas locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

**VII.- El amparo contra actos dentro, fuera o después de concluido el juicio, que afecten a personas extrañas al mismo, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;**

...

**XII.- Derogada.**

...

**Segundo.-** Se reforman los artículos 44, 46, 158, 163 166 y deroga las fracciones III y IV del artículo 114 de la Ley de Amparo, para quedar como sigue:

**Artículo 44.-** El amparo contra **resoluciones, sentencias o laudos**, sea que la violación se cometa durante el procedimiento, **en el laudo o en la sentencia misma**, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá por conducto de la autoridad responsable, la que procederá en los términos señalados en los artículos 167, 168 y 169 de esta ley.

Artículo 46.- Para los efectos del artículo 44, se entenderán por **laudos o sentencias** las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

También se considerarán como **sentencias** las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia.

Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, 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.

**Artículo 114.-** El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

...

III.- **Derogada.**

IV.- **Derogada**

...

**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, **así como contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido.**

**Si se trata de actos en ejecución de sentencias, sólo podrá promoverse el amparo en contra de la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.**

**Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.**

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra **resoluciones, sentencias o laudos** 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 los 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 resolución que ponga fin al juicio.

**Artículo 163.-** La demanda de amparo contra **resoluciones, sentencias o laudos dictados** por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió. Esta tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al

quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas; la falta de la constancia se sancionará en los términos del artículo siguiente.

**Artículo 166.-** La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

...

IV.- La **resolución, sentencia o laudo**, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

Cuando se impugne la **resolución, sentencia o laudo** por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;

V.- La fecha en que se haya notificado la **resolución, sentencia o laudo**, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;

...

### **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 diecinueve de abril de dos mil cinco.

**Diputados:** Jorge Uscanga Escobar (rúbrica), Ubaldo Aguilar Flores (rúbrica), Pablo Anaya Rivera (rúbrica), Juan Bustillos Montalvo (rúbrica), Alfonso Sánchez Hernández, Filemón Arcos Suárez, Rómulo I. Salazar Macías (rúbrica), Guillermo Zorrilla Fernández (rúbrica), Gustavo Moreno Ramos, Ernesto Alarcón Trujillo (rúbrica), Marco A. Torres Hernández (rúbrica), Martín R. Vidaña Pérez (rúbrica), Mario A. Zepahua Valencia (rúbrica), Gonzalo Guízar Valladares, Pablo Pavón Vinales, José Luis García Mercado, Víctor F. Flores Morales, Concepción Castañeda Ortiz (rúbrica), Aníbal Peralta Galicia (rúbrica).

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1736, miércoles 20 de abril de 2005

### QUE REFORMA EL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JORGE KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL MARTES 19 DE ABRIL DE 2005

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XVI, 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, solicita 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 a la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El artículo 105 de nuestra Carta Magna establece los asuntos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá conocer, como son las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución.

Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, se amplían las facultades exclusivas de la Suprema Corte para conocer de las controversias que se susciten entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de su actos.

La última reforma realizada a este artículo constitucional fue publicada en el Diario Oficial el 22 de agosto de 1996 y consistía en eliminar del primer párrafo de la

fracción II las leyes generales de materia electoral y agregaba un inciso f) por medio del cual se le da participación a los partidos políticos para que puedan plantear acciones de inconstitucionalidad respecto a leyes federales o locales en materia electoral.

Casualmente el mismo día en que fue publicada esta última reforma, fue publicada también la reforma que modificaba el artículo 122 de la Constitución en donde la Asamblea de Representantes del Distrito Federal cambiaba su denominación a Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que el ordenamiento señala que estará integrada por diputados en vez de representantes.

Recordemos que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, nace por decreto promulgatorio publicado en el diario oficial el 10 de agosto de 1987. Con dichas facultades la I y II Asambleas funcionan hasta 1994.

Como parte del resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, publicada por decreto en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal. Es entonces cuando la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal adopta la aposición de I Legislatura.

La reforma política del Distrito Federal que dio origen a estas modificaciones tenía antecedentes tanto directos, en el caso específico de la ciudad de México, como indirectos en el ámbito federal que vale la pena destacar. Desde 1987, cuando el reclamo democrático alcanzó a la capital del país con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la reforma política de esta ciudad se ha centrado en dos grandes propósitos: 1) la restitución plena de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad y 2) la construcción de instituciones democráticas de gobierno.

Al cabo de los años, para 1997 se habían alcanzado avances significativos en ese sentido: con la constitución de un gobierno propio para el Distrito Federal, en el mismo territorio de la sede de los poderes federales, éste dejó de ser una entidad meramente administrativa para constituirse en una entidad política; con la transformación de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa a este órgano de representación se le confirieron facultades tan importantes como la aprobación de la Ley de Ingresos y del presupuesto y la cuenta pública de la ciudad; con la elección del jefe de gobierno en 1997 y la de los delegados para el 2000, los ciudadanos del Distrito Federal logramos tener los mismos derechos políticos que cualquier otro ciudadano mexicano.

Si bien la reforma política del DF se ha hecho por aproximaciones sucesivas y con disposiciones secuenciales, es un hecho que se han logrado incrementos importantes en los espacios de participación y de representación políticas de los habitantes de la ciudad capital y que el gobierno de la misma ha adquirido una base de legitimidad democrática indiscutible. Otro elemento positivo que vale la pena resaltar de este largo proceso de reforma política es que las asignaturas pendientes están muy bien identificadas, lo cual abre posibilidades para que esta nueva fase de reformas sea definitiva, es decir, que los habitantes del DF tengamos plenamente garantizados nuestros derechos políticos.

En este contexto, cabe destacar que en el inciso e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política no se ha reflejado este cambio en la denominación del órgano legislativo del Distrito Federal, por lo que consideramos impostergable modificar esta denominación para adecuarla a los términos legales vigentes.

Con base en lo anterior, el suscrito Diputado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México se permite someter ante el pleno de esta Soberanía, la siguiente iniciativa de:

**Decreto mediante el cual se reforma el inciso e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se reforma el inciso e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 105. ....**

II. ....

a) a d) .....

**e) El equivalente al treinta y tres por ciento de las integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y**

f) .....

**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, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 19 días del mes de abril de 2005.

Dip. Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 19 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1736, miércoles 20 de abril de 2005

---

## QUE REFORMA EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALEJANDRO AGUNDIS ARIAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL MARTES 19 DE ABRIL 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; 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 correspondiente 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:

### **Exposicion de Motivos**

El término "federal" (del latín *foedus*: alianza, unión, pacto, asociación) ha sido utilizado desde la antigüedad para referir a alianzas forjadas entre los hombres y los pueblos con objeto de alcanzar fines comunes. Una federación es la asociación, agrupación o pacto de individuos o grupos que guardan entre sí un cierto grado integración social, política, cultural o económica y que se une con la finalidad de obtener metas comunes y superiores que sólo juntos pueden alcanzar.

Una federación no se improvisa ni se construye por decreto; un sistema federal se construye con la voluntad consiente de sus miembros que pactan la unión a partir de la convivencia respetuosa y el reconocimiento mutuo de identidades y objetivos.

El régimen federalista, es una forma de Estado basada en el principio de descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y cultural. Dicha descentralización opera en todos los estados libres entre sí, conservando cada uno su soberanía respectiva y siendo libres e independientes unos de otros, bajo la tutela del pacto federal.

En México, el artículo 40 constitucional establece que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una republica 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 virtud del sistema federal coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el territorio mexicano, dos fuentes de autoridad: una, la central, a la que tradicionalmente se le ha llamado poder federal; y la otra, las locales, que son las que se dan así mismas las entidades y a las que la Constitución General denomina estados libres y soberanos. Asimismo, dichos estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. De esta manera se constituyen los tres órdenes de gobierno. Estas fuentes de autoridad conforman la organización política del país y dan por resultado lo que constitucionalmente se denomina "Estados Unidos Mexicanos".

El federalismo, es un medio y no un fin en sí mismo. Con el federalismo se pretende que un Estado sea más eficiente, más equilibrado, más justo, más competitivo, más fuerte y más unido con el fin de que tanto mujeres y hombres y la sociedad en general, tengan un mejor acceso a sus planes.

El federalismo implica la distribución del poder a través de la coexistencia tanto de diversos ordenamientos jurídicos integrados en un sistema, como de niveles de gobierno autónomos, pero asociados, que deben de atender coordinadamente distintas materias. Aquí subyace la importancia para la subsistencia y el progreso

del régimen federal, de un mecanismo equilibrado de distribución de competencias entre los órdenes, federal, estatal y municipal.

En esta idea, la competencia es un concepto que se aplica a todos los órganos del Estado para indicar la esfera o el ámbito dentro del cual aquellos pueden ejercer válidamente las funciones que le son propias. Son los ámbitos que el sistema federal distribuye el poder.

En México la distribución de competencias se realiza básicamente con la aplicación de los artículos 117, 118 y 124. El artículo 117 constitucional se refiere a las prohibiciones absolutas para los estados. Estas prohibiciones son de carácter internacional, tomando en consideración que las relaciones en el extranjero recaen en el gobierno federal además de contener prohibiciones de carácter interno como la emisión de monedas. Por su parte, el artículo 118 establece también taxativas para los estados, pero con la salvedad de que las pueden realizar en caso de que el Congreso de la Unión otorgue su consentimiento. La norma general está contenida en el artículo 124 y adopta la tesis de que la competencia de las autoridades federales esta enumerada en la Constitución y que las competencias no mencionadas en este instrumento están reservadas para los estados. (Facultades residuales)

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el órgano reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias. Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, los municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia.

Se estableció la concurrencia de competencias en aquellas materias cuya regulación y aplicación deben darse de manera cooperativa. Por ello, es conveniente que las facultades concurrentes estén enlistadas en la Constitución, aunque correspondería al Congreso de la Unión expedir las leyes generales que precisen los orígenes de la coordinación que por igual den, a los órdenes federal y local, bases normativas y disposiciones operativas.

Las facultades concurrentes representan el interés del legislador por especificar los casos de competencia estatal y federal. Son el resultado de la coexistencia del gobierno Federal y de las entidades Federativas, y son aquellas que son ejercidas simultáneamente por uno y por otro.

Existen materias que por su naturaleza no pueden ser separadas para ser objeto de una regulación, ya sea federal o local, sino que caen dentro de una situación especial que provoca el que sean reguladas por ambas esferas simultáneamente, es decir, existen algunas materias, las cuales por ser de interés nacional y al mismo tiempo un interés esencial para los estados, por tratarse de temas o áreas que conciernen a estos últimos, y que es necesario que los mismos intervengan en su regulación, deben ser reguladas simultáneamente por la Federación y por las entidades Federativas.

La concurrencia en nuestro país opera en las siguientes materias: educación, salud, comercio, desarrollo económico, vivienda, seguridad pública, protección civil, comunicaciones y transportes, turismo, recursos naturales, agricultura, pesca, ganadería, forestal, derechos de autor y ejercicio de profesiones, y deporte.

El Distrito Federal forma parte de la Federación, éste se encuentra regido por la Constitución y por las leyes que de ella emanan. Cuando se habla de las facultades concurrentes, se tiene que mencionar además de al gobierno Federal, a los estados y a los municipios, al Distrito Federal ya que éste no tiene un estatus jurídico de estado como tal.

Debido a las diversas modificaciones hechas a la Constitución, en algunos artículos en los que se determinan las facultades concurrentes, se ha omitido al Distrito Federal, lo que puede suscitar confusiones o imprecisiones; por ello y a fin de que la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, estén en condición de saber y ejercer en todo momento las facultades concurrentes establecidas en la Carta Magna y con el objetivo de que exista una concordancia y homogeneidad en las normas proponemos esta reforma.

Por otro lado, en los últimos años, al igual que en otros países, en México se ha retomado con gran interés el debate en torno del Federalismo, sobre todo, en su aspecto económico o federalismo fiscal, ya que representa un factor indispensable para el desarrollo de los estados y municipios tomando en consideración sus limitaciones y carencias.

Actualmente, el tema de las contribuciones en cuanto a monto y forma de recaudación, así como la distribución entre el gobierno Federal y los niveles de gobierno estatal y municipal, ha constituido un tema de intensa discusión, sobre todo porque tanto las entidades federativas como los municipios se quejan del monto tan exiguo de los recursos que reciben principalmente bajo los conceptos de aportaciones y participaciones, así como de las escasas facultades de recaudación con que cuentan.

El federalismo no sólo es una forma de dividir el poder, sino que implica delimitaciones geográficas y de capacidad para obtener recursos, efectuar gastos, o en su caso, revocar actos. Por tal motivo, ante la necesidad de lograr una mejor coordinación fiscal, a partir de los años ochenta se comienza a hablar de federalismo fiscal, el cual se va a desarrollar a la par del impulso de la globalización económica y el descenso del papel del Estado como agente impulsor del crecimiento económico.

En el sistema político mexicano el término fiscal se desarrolla en tres ámbitos: el federal, el estatal y el municipal, los cuales funcionan bajo un sistema que los

relaciona entre sí -el Sistema de Coordinación Fiscal-, con el fin de organizar, dentro del sector público, su administración y el cumplimiento eficiente del suministro de los recursos.

El objetivo del federalismo fiscal es responder al problema de la asignación óptima en materia de impuestos federales y regionales, así como el diseño de las estrategias para operar las transferencias entre la Federación, los estados y los municipios. Además, se afianza en la delegación de facultades recaudadoras y de aplicación de gasto, ya que en los niveles locales de la administración pública, es necesario que el reparto de los recursos obedezca a las necesidades y ventajas de la administración, en virtud de las diversidades geográficas, demográficas, culturales y de fiscalización estatal.

En México el marco normativo en el que se desarrolla el federalismo fiscal, se encuentra delimitado por: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Planeación Nacional o Estatal, principalmente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere al federalismo fiscal en los artículos: 31, fracción IV; 73, fracciones VII, VIII, XXV, XXIX-A y XXIX-D; 74, fracción IV; 117, 118 y 124, que en lo fundamental establecen las facultades y limitaciones para que los tres fiscos puedan concurrir simultáneamente en el establecimiento y recaudación de contribuciones, en el ámbito de su competencia federal, estatal o municipal.

Los municipios solamente pueden administrar libremente su hacienda, encontrándose limitados sólo para recaudar algunos impuestos específicos como el Impuesto Predial y algunos derechos adicionales. Además, es necesario resaltar que la Constitución Política también señala que el Congreso Federal tiene la facultad para establecer contribuciones:

1. En materia de comercio exterior y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
2. En el caso de aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, como el petróleo o el sector minero.
3. En el caso de que se trate de instituciones de crédito o sociedades de seguros.
4. En materia de contribuciones denominadas especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; productos derivados del petróleo (gasolina); aguamiel y productos derivados de su fermentación; consumo de cerveza; explotación y producción forestal.

Lo anterior significa que los fiscos estatal y municipal, no pueden establecer contribuciones sobre estas actividades económicas, por prohibición expresa del texto constitucional. Pero fuera de ellas puede haber concurrencia entre los tres fiscos para establecer contribuciones a las diversas actividades económicas de las personas físicas y morales.

El ordenamiento jurídico nacional que regula las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno e incluye disposiciones sobre cómo transferir recursos de la Federación, a los estados y a los municipios, es la Ley de Coordinación Fiscal.

En este sentido, con la intención de complementar la reforma que se presenta, se propone modificar también el último párrafo del artículo 73, fracción XXIX para incluir también al Distrito Federal.

Por todo lo anterior el Partido Verde Ecologista de México somete a la consideración de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, el presente

**Decreto** por el que se reforman las fracciones XXIX, XXIX-C, XXIX-G y XXIX-L del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Único.-** Se reforman las fracciones XXIX, XXIX-C, XXIX-G y XXIX-L del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73.

El Congreso tiene facultad:

I. a XXVIII.

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1 a 4

5.- Especiales sobre:

a) a g)

Las entidades federativas **y el Distrito Federal** 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 (.....)

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del **Gobierno Federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios**, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D a XXIX-F

**XXIX-G.-** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del **Gobierno Federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios**, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H a XXIX-K

**XXIX-L.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del **Gobierno Federal, de los Estados, del Distrito Federal 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 a XXX.

### **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 12 días del mes de abril de 2005.

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

(Turnada la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 19 de 2005)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1737-I, jueves 21 de abril de 2005.

**QUE DEROGA LAS FRACCIONES I Y II Y REFORMA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS FLORES RICO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado Carlos Flores Rico, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa por la que, de aprobarse por el Constituyente Permanente, se derogarían las fracciones I y II y se reformaría la fracción III, todas del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como explico en la exposición de motivos, presento esta respetuosa propuesta de actualización legislativa, con el más profundo interés democrático de fortalecer en nuestra Constitución el más claro y amplio alcance del principio general de derecho universalmente aceptado de la presunción de inocencia, fundamentalmente para evitar la injustificada suspensión de las prerrogativas y derechos político electorales de los ciudadanos consagrados por el artículo 35 de nuestra Carta Magna, y preservar como bien supremo a tutelar los derechos fundamentales del hombre, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

En nuestro país, los derechos fundamentales son aquellos que, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponden universalmente a todos los seres humanos dotados de *status* de ciudadanos mexicanos con capacidad de obrar.

Aunque un análisis de nuestra Carta Magna muestra que tales derechos se encuentran dispersos a lo largo del texto, sin un título o capítulo que los agrupe; existe, particularmente en el artículo 35, el subgrupo de los denominados derechos políticos o prerrogativas de los ciudadanos.

Ese artículo constitucional describe el reconocimiento que nuestro máximo ordenamiento otorga al derecho de los mexicanos para votar y ser votado en elecciones populares; para ser nombrado para cualquier empleo o comisión pública teniendo las calidades que establezca la ley; para asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; para tomar las armas en el Ejército o la Guardia Nacional en la defensa de la República y de sus instituciones en los términos que prescriben las leyes; y para ejercer el derecho de petición en toda clase de negocios.

Por su naturaleza, estos derechos políticos o prerrogativas del ciudadano pertenecen a la rama del derecho público, toda vez que reconocen constitucionalmente a la persona como ciudadano, ya sea en lo individual o en lo colectivo.

En contraparte, el artículo 38 constitucional, cuyos orígenes restrictivos se remontan al relativo 25 de la Constitución española de Cádiz de 1812, nos deja saber que los derechos de los que estamos hablando, por muy derechos que sean, son susceptibles de suspenderse en determinadas circunstancias y situaciones. Así, en ese mismo artículo intocado desde la Constitución aprobada en 1917, señala los casos por los cuales se suspenden dichos derechos, previéndose las causas que lo ameritan. Veamos rápidamente la evolución de este ordenamiento en los últimos 187 años:

**1.- En la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, la suspensión de estos derechos políticos tomaba en cuenta criterios de carácter médico, civil, penal, económico, laboral y educativo, al disponer:**

"Artículo 25. El ejercicio de los mismos derechos (de ciudadano) se suspende:

Primero. En virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral.

Segundo. Por el estado de deudor quebrado, o de deudor a los caudales públicos.

Tercero. Por el estado de sirviente doméstico.

Cuarto. Por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido.

Quinto. Por haberse procurado criminalmente.

Sexto. Desde el año de mil ochocientos treinta deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano".

**2.- El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, estipulaba lo siguiente:**

"Artículo 16. El Ejercicio de los derechos anexos a esta misma calidad (de ciudadano) se suspende en el caso de sospecha vehemente de infidencia y en los demás determinados por la ley".

**3.- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824, no contiene restricción alguna a los derechos políticos de los ciudadanos, toda vez que su artículo 9º remite a las legislaturas de los Estados, la facultad de establecer en sus Constituciones los requisitos que debían satisfacer los electores.**

**4.- En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1824, se establece en el artículo 18 como requisito para adquirir la ciudadanía el haber cumplido 18 años, siendo casado; y 21 si no la han sido; y se retoma las causales de suspensión como sigue:**

"Artículo 21. Se suspenden los derechos de ciudadanos:

Por el estado de sirviente doméstico.

Por el de interdicción legal.

Por estar procesado criminalmente, desde el auto motivado de prisión, o desde la declaración de haber lugar a formación de causa a los funcionarios públicos hasta la sentencia, si fuera absolutoria.

Por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago, o por tener casa de juegos prohibidos.

Por no desempeñar los cargos de elección popular, careciendo de causa justificada, en cuyo caso durará la suspensión el tiempo que debería desempeñar el cargo."

**5.- En las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836**, aparecen nuevamente causales de suspensión de estos derechos, que tenían como base criterios de carácter penal, laboral y educativo como los referidos en la Constitución de Cádiz; pero además, por primera ocasión, se tomaba en cuenta la edad, toda vez que esta norma consideraba a las personas suspendidas en sus derechos políticos "durante la minoridad", entendiéndose que se refería a la edad.

**6.- La "Ley sobre Elecciones de Diputados al Congreso General, y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales" del 30 de noviembre de 1836**, expresaba en su artículo 6 que: "No se dará boleta a los que no tengan las cualidades que expresa el artículo anterior, o aunque los tengan: sean menores de 21 años, siendo solteros, y de 18, siendo casados". Por lo que entendemos por minoridad, a los menores de 21 años siendo solteros, a menores de 18 años siendo casados.

Respecto al criterio penal, la suspensión surtía efectos cuando existían sentencias en la que se declaraba al ciudadano culpable de la comisión de un delito, en caso contrario, la suspensión tenía lugar desde la fecha de mandamiento de prisión hasta el pronunciamiento de la sentencia absolutoria. De esta manera los artículos 10 y 50 de la citada Ley, declaraban:

"Artículo 10. Los derechos particulares de los ciudadanos se suspenden:

Durante la minoridad.

Por el estado de sirviente doméstico.

Por causa criminal, desde la fecha de mandamiento de prisión hasta el pronunciamiento de la sentencia absolutoria. Si ésta fuere en la totalidad, se considerará al interesado en el goce de los derechos, como si no

hubiese habido tal mandamiento de prisión, de suerte que no por ella le paren ninguna clase de prejuicio.

Por no saber leer ni escribir desde el año de 1846 en adelante."

"Artículo 50. La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano."

**7.- En la Constitución Política del 5 de febrero de 1857**, el Constituyente consideró que el poder legislativo era la autoridad competente para que mediante la expedición de una ley, se establecieran los casos y las formas en que se suspenden los derechos de los ciudadanos, así como la manera de hacer la rehabilitación, al señalar en su artículo 38 lo siguiente:

"Artículo 38: La ley fijará los casos y la forma en que se pierden y suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación."

**8.- Por lo que se refiere a la Constitución de 1917**, la reforma de este artículo quedó de la siguiente forma:

"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 las demás en que se suspenden los derechos de ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación."

Volviendo a nuestros días, y aceptando de entrada que esta limitación que la Carta Magna establece, buscó en sus orígenes preservar bienes superiores de la convivencia democrática de la República, así como proteger la sana integración de los poderes públicos, no deja de llamar la atención, en primer término, la severidad, dureza e imprecisión con la que el texto constitucional aun mantiene las restricciones a estos derechos fundamentales de carácter político, en particular en algunos puntos específicos, que según opinión de este legislador, al prescribirse sin actualización alguna después de 88 años de desarrollo político nacional y mundial después de 1917, luce con una formidable desproporción entre la omisión de las obligaciones ciudadanas descritas en el artículo 36 constitucional y la cancelación de las prerrogativas contenidas en el 35, haciendo que el artículo 38 luzca desproporcionado, ineficaz y completamente desequilibrado con la práctica jurídica y política de nuestros días.

Véase por ejemplo, la fracción primera del artículo 38 citado que establece que los derechos ciudadanos se suspenderán por un año, independientemente de la imposición "de otras penas que por el mismo hecho señalare la ley", por "falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36". Es decir, se suspenderán los derechos a un ciudadano por no inscribirse, así sea por causa injustificada, en el padrón catastral de su municipio; o por no votar en cualquiera de las elecciones populares que ocurren en nuestro país; pudiéndose dar el caso, por ejemplo, que por no votar en una elección federal, se castigara al ciudadano quitándole el derecho a votar en la elección local que sigue, o viceversa, habiendo omitido su voto en la local, estar imposibilitado de jugar o votar en la elección federal que ocurriese en el año siguiente.

Sí. Eso significaría que el Estado motivador de la participación ciudadana le diría a un ciudadano apático: "a ver, por no votar ¡tómala! ahora te quedarás sin votar en la siguiente que ocurra dentro del año siguiente, para que aprendas". Pero el castigo no sería sólo eso, iría aun más lejos: también le diría, "y para que la próxima sí participes, por ahora tampoco podrás ser candidato a un cargo de elección popular en ese lapso, ni tomar comisión o empleo público". Pero el Estado no pararía allí su desenfrenado afán de motivar la participación política que

legítima la acción general de todo gobierno, sino que además dejaría en la indefensión al malhadado ciudadano que hubiera omitido cualquiera de las fundamentales obligaciones que le estipula el artículo 36, pues el citado ciudadano tampoco tendría capacidad jurídica para "asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país", es decir, queda imposibilitado para participar en un partido o ejercer sus derechos políticos inherentes como la libertad de tránsito, de asociación, de expresión de sus ideas, de publicar sus textos, etcétera, que se relacionen con asuntos políticos del país.

Suena grave, pero en la realidad no lo es tanto, toda vez que, por favor, ya parece que aunque la norma vigente lo establece, eso pudiera ser inaplicable sin mediar un verdadero conflicto social en la nación. Sólo para dar un ejemplo real, imaginemos al Estado diciéndole a quienes viven fuera del país de manera indocumentada, a nuestros paisanos en el extranjero, "a ver paisano pruébame tu justificación para no votar en tu estado, por ejemplo, el año pasado". O pensemos en la mitad de los mexicanos que viven sumidos en la pobreza, "a ver ¿por qué no votaste ni te acreditaste en el padrón catastral municipal?. Sería como castigar a los pobres con no darles alimento por no haber comido como se debe. Bueno, pero según este artículo de marras, inclusive, durante el lapso del hipotético "castigo", el ciudadano quedaría inhabilitado para prestar el servicio de armas en el Ejército o Guardia Nacional en caso de la defensa de la República y de sus instituciones; y lo peor de todo, se quedaría sin poder ejercer su más elemental garantía de existencia, que es la del derecho de petición en cualquier tipo de negocio. A estas alturas del siglo XXI no se vale seguir sosteniendo semejante concepción de la política.

Si la norma fuera aplicable para todos o un gran porcentaje de los que no cumplen el artículo 36, una de dos, o el país ya hubiera explotado o viviéramos las elecciones más concurridas de la historia, tuviéramos caudales de recaudación fiscal sin precedentes antes de cada elección, etcétera. La realidad es que si esa norma fuera viable en verdad y se aplicara ejemplarmente, a fuerza de castigos

continuados, ya no habría votantes suficientes en este país para sostener su democracia y su gobernabilidad. El problema que una norma así, desigual, desproporcionada y anacrónica; vamos pues, imposible, es que puede acabar siendo un riesgo permanente o mejor dicho una tentación política perpetua, para acometer una suerte de justicia selectiva, que lejos de ayudar a redimir la irregularidad de la participación además de desalentar el uso de la capacidad ciudadana para hacer gobierno, puede crear desconfianza y falta de legitimidad de nuestros procesos.

Pero en nuestro actual artículo 38 hay más cosas de estas todavía: Ahí está el polémico caso de su fracción II que ha sido objeto de varias iniciativas de reforma emprendidas desde todos los partidos y que no han sido atendidas por nuestro Congreso y permanecen durmiendo el sueño de los justos en el, ése sí, suspensivo y gélido flagelo de nuestro Congreso.

Como se sabe, en esta fracción aparece una aberrante, notoria como tácita, explícita, literal e inadmisibles contradicción constitucional del principio general de derecho que a su vez es un derecho fundamental recogido en nuestra Constitución Política: "la presunción de inocencia". Como se sabe dicho principio de validez universal incuestionable expresa una filosofía de buena fe según la cual toda persona es inocente en tanto no se demuestre lo contrario.

En contrapartida a todo el pensamiento universal, expresado en Constituciones códigos y leyes de todo el mundo, nuestra Constitución, en la fracción en comento establece que "los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden porque el ciudadano esté sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión".

Es decir, es una especie de sentencia previa, que le dice al ciudadano afectado, a ver a ver en tanto veo en este juicio si eres inocente o no, tú no eres ciudadano, y no tienes derecho a nada que tenga que ver con la política".

La contradicción a la que me refiero, misma que no descubro y presumo yo, se deriva de criterios emitidos y publicados por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, según los cuales el principio de presunción de inocencia está implícito en nuestro sistema acusatorio y en el texto constitucional de los artículos relativos, y todo aquello que se oponga o lo restrinja viola la base filosófica de sustentación de los derechos fundamentales del hombre que sustentan nuestra convivencia democrática.

En efecto, la presunción de inocencia, además de ser uno de los principios básicos del derecho penal moderno, es primordialmente un derecho fundamental reconocido implícitamente por nuestra Constitución, en la medida en que tiene por objeto preservar la libertad, la seguridad jurídica y la defensa social. En términos coloquiales, la presunción de inocencia significa que toda persona debe tenerse por inocente hasta que exista una sentencia firme de autoridad competente en la que se le tenga como responsable de la comisión de un delito y constituye el derecho a recibir la consideración y trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo, y a no resentir las consecuencias o efectos aunados a las penas.

Por razones que desconozco, la presunción de inocencia no está expresamente reconocida en el texto constitucional mexicano; pero no es menos cierto que este derecho fundamental sí se encuentra presente en la Constitución a *contrario sensu*, a partir de la interpretación que el Poder Judicial de la Federación ha dado a las diversas normas constitucionales que establecen una serie de requisitos para que una persona sea privada de su libertad, según lo establece la tesis de jurisprudencia que me permito citar a continuación:

**"Presunción de inocencia. el principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución federal.** De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculcado se le reconozca el derecho a su libertad, que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes

elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar "los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado"; en el artículo 21, al disponer que "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público"; así como el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole "buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos". En ese tenor, deben estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de aprobar su inocencia, puesto que el sistema previsto, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público al quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado. Novena época, pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVI, agosto de 2002, tesis P. XXXV/2002. p. 14."

Así entonces, podemos indicar que la presunción de inocencia como derecho fundamental, aún cuando está implícitamente prevista en nuestra Carta Magna, es de aplicación inmediata y directa, y debe obligar a todos los poderes públicos, además que esta interpretación conlleva a sostener que debe ser tutelada por los Jueces y Tribunales miembros del Poder Judicial de la Federación.

La fracción del artículo 38, como he advertido no es nueva en nuestra legislación. Viene de Cádiz y fue con algunas modalidades traída de las diversas normas constitucionales del siglo XIX mexicano. A su vez, fue aprobada justificadamente por el constituyente de 1917 y ha estado vigente durante 88 años, resistiéndose a casi una centuria de reformas que han modernizado y humanizado a la legislación penal nacional y mundial.

Pero en el nuevo contexto político del país, esta restricción constitucional es a todas luces antidemocrática y contraria de los más elementales derechos fundamentales, incluso los reconocidos internacionalmente, porque al paso de los

años aparece ahora en contradicción con las garantías individuales y derechos humanos consagrados en nuestra propia Carta Magna; y también con diversos instrumentos internacionales que al ser suscritos, aprobados y ratificados por México, forman parte de nuestro orden jurídico.

Si se interpreta el artículo 38, fracción II, de la Constitución, se puede concluir primeramente que la suspensión de prerrogativas de un ciudadano por estar sujeto a proceso penal contradice normas internacionales, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificados por México y publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 9 de enero y 7 de mayo de 1981, respectivamente.

El primer instrumento señala en su artículo 25 que: "Todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades: votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores". La segunda norma internacional referida, dispone en su numeral 23 que: "los derechos políticos solamente pueden ser limitados o reglamentados por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó, en su sesión número 1510, celebrada el 12 de julio de 1996 (57 periodo de sesiones), la observación general 25 titulada: "Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho de acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas", en la que, al interpretar el alcance del artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, sostuvo que los motivos para privar del derecho al voto deben ser "objetivos y razonables" y agregó que si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el periodo de suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena, y que a las personas a quienes se prive de libertad, pero que no hayan sido condenadas, no se les debe impedir que ejerzan sus derechos político electorales.

De la lectura de los citados cuerpos normativos internacionales y de un análisis del artículo 38, fracción II, de la Constitución, podemos concluir que existe una contradicción, pues dicha fracción dispone que los derechos políticos serán suspendidos por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la fecha del auto de formal prisión; en tanto que los dos instrumentos internacionales aludidos posibilitan la restricción de los derechos políticos sólo a partir de la condena judicial -sentencia definitiva- en un proceso penal.

Aunado a lo anterior, esta restricción constitucional que propongo derogar es mayormente contradictoria de dichos instrumentos internacionales, porque los mismos han sido suscritos, aprobados y ratificados por México y que por lo tanto forman parte de nuestro orden jurídico nacional. Tal es el caso de los ya antes citados Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en sus artículos 14.2 y 8.2, respectivamente, establecen que toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a un juicio seguido con todas las garantías y formalidades previstas en la ley.

No debemos dejar de observar la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que dispone en su artículo II, párrafo primero, 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 y en juicio público en el que se hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa".

Aún más, sin que ello implique que se ha dejado de observar el principio de jerarquía constitucional, vale la pena advertir que el artículo 46 del Código Penal Federal señala que: "La pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebras, árbitro, arbitrador o representante de ausentes. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena."

Luego entonces, la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano, por la causa prevista en la fracción II, del artículo 38, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contradice el principio de presunción de inocencia, pues en nuestra consideración, la decisión de imponer como pena la suspensión de los derechos político electorales al ciudadano, no deriva directamente de la comisión de un hecho delictuoso, sino que es el resultado de encontrarse el ciudadano a un proceso criminal.

De la imposibilidad logística de mantener en prisión a un indiciado y al mismo tiempo de permitirle el libre ejercicio de sus derechos políticos electorales deviene la suspensión de estos derechos que tiene lugar durante el tiempo del proceso a partir de la fecha en que se dicte el auto de formal prisión, es decir, el lapso en el que se lleve a cabo el conjunto de actos relacionados entre sí, cuya finalidad principal sea la de obtener la resolución judicial por la comisión de un hecho tipificado por la ley como delictuoso y no como efecto de una sentencia. Por eso, la decisión de suspender al ciudadano de sus derechos político electorales a que se refiere la fracción II, no tiene como base la sentencia dictada en un proceso penal, sino que resulta del hecho único de ser parte de un procedimiento judicial de índole penal, con independencia de que al final del proceso sea inocente o culpable del hecho ilícito de que se le acusa. De ahí que el ciudadano, a partir de la fecha del auto de formal prisión, ya se encuentra sufriendo una pena no derivada de una sentencia penal, que es la suspensión de sus derechos político electorales, aún en el caso de que sea inocente de la causa que se le imputa.

Por si fuera poco lo que dice la fracción I del citado artículo 38 constitucional, que luce desproporcionada y fuera de todo contexto contemporáneo al pretender sancionar con exclusión la autoexclusión, y lo dispuesto por la diversa fracción II, al conculcar el derecho fundamental a la presunción de inocencia y la exclusión sin juicio, y que ya hemos abordado, aparece además, en el mismo artículo 38 una igualmente perniciosa imprecisión en una medida que parecería política y éticamente correcta: quien purga una pena, purga precisamente la exclusión

política y sus derechos; sin embargo, al no ser precisa, resulta que hasta quien está en prisión por una imprudencia, un accidente o una negligencia involuntaria, también sufre el cercenamiento de un derecho que debiera ser inalienable para quien ya sufre la desgracia de su imprudencia. Véase la fracción III que suspende los derechos ciudadanos, "Durante la extinción de una pena corporal".

Como se puede leer, la fracción última mencionada, no hace distinción del delito; luego entonces, se refiere a toda clase de delitos, incluyendo los de carácter culposos, que son aquellos que carecen de la intención deliberada de causar daño, aunque probablemente exista la negligencia, la impericia y la falta de cuidado, como serían los delitos imprudenciales a los cuales todos estamos expuestos y que al cometerlos, no es prueba para considerar que una persona carezca del modo honesto de vivir, o que estemos en presencia de un delincuente. En la práctica, el hecho de que la fracción III del citado artículo no señale distinción alguna de los delitos, también trae como consecuencia que la comisión de cualquier delito traerá consigo la suspensión de los derechos políticos electorales.

No escapa a este iniciador el hecho de que el derecho a la presunción de inocencia es compatible con la adopción de medidas cautelares, pero las mismas deben sustentarse en un criterio de racionalidad y necesidad respecto a la finalidad perseguida en el proceso penal. Para un Estado de Derecho en donde la Constitución sea normativa, toda restricción que exceda la necesidad del proceso penal resulta un atropello innecesario e injustificable de los derechos humanos. Tal es el caso que nos ocupa, en la medida en que se pretende que un ciudadano sea despojado en sus derechos políticos antes de la condena o en una condena no grave y derivada de un delito culposos; implica una acción injustificada dentro del marco de las medidas cautelares.

Así, aún cuando es materia de otra reforma, no debemos dejar de advertir el reclamo popular para reconocer expresamente la presunción de inocencia en nuestra Constitución Política y la calidad rehabilitadora del sistema punitivo mexicano, pues esos principios deben ser uno de los pilares de toda reforma al

proceso penal, por lo que la protección de los derechos político electorales, como el derecho a votar y ser votado, debe interpretarse conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los Tratados Internacionales ratificados por México, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al mismo tiempo que estos principios que dan pie a los derechos fundamentales que nos ocupan, tienen un contenido esencial o núcleo que no puede ser afectado por el legislador y éste debe protegerlo con leyes de rango constitucional que hoy pongo a consideración de esta Honorable Asamblea.

No está por demás señalar que si bien es cierto que a partir de 1996 contamos con derechos políticos de los ciudadanos mexicanos debidamente protegidos, el artículo que señala las causas por las cuales se suspenden estos derechos, no fue considerado en las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, y pese a las múltiples propuestas que estuvieron en la luz pública de entonces, ni siquiera formó parte de la iniciativa de reformas, por lo que no se encuentra actualizado.

Un problema más que trae consigo el artículo en mención, es que no está actualizado en congruencia con los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos, como lo establece el artículo 35 constitucional, en el sentido de que no es posible que una ley secundaria tenga la facultad para establecer otros casos de suspensión de los mismos derechos, por lo que es urgente la modificación del artículo en cuestión, así como de la actualización del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en esa materia o de la expedición de una ley reglamentaria, en la que únicamente se pormenorice para su mejor aplicación el artículo o el precepto constitucional en el que se establezcan las causas de suspensión de estos derechos.

Es evidente que con una interpretación constitucional adecuada, se debería entender el artículo 38 de manera diferente. No hacerlo así, podría acarrear, además, responsabilidades al Estado mexicano que podrían derivar en quejas o denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en su caso,

ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señalando que no siempre es necesario agotar todos los recursos del sistema interno cuando existe inminencia en la privación de derechos y, además, sería posible que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ordenase medidas cautelares al gobierno mexicano.

Pese a mis deseos, en esta ocasión no abordaré un aspecto más del preocupante rezago y el anacronismo del artículo 38 de nuestra Constitución Política, también en el sentido aludido por la fracción IV, de que la suspensión de derechos a que hace mención también aplica cuando el ciudadano sea definido legalmente como vago o ebrio consuetudinario, como si eso equivaliera en automático a una vida ilegal o a una conducta aislada de la presencia de una patología reconocida por los organismos internacionales y que vista con una visión excluyente equivale a suspenderle los derechos a un enfermo de cualquier otra enfermedad adictiva o de relación social. Lo correcto, sería dejar a salvo los derechos del vago o del ebrio consuetudinario, ya que si es verdad que su situación lo margina del proceso democrático, es un asunto que al afectado compete y sólo a él, por lo que sería lógico entonces que será su autoexclusión en el caso de su no ejercicio, un castigo suficiente para su falta de integración social a los procesos políticos; y en el caso de que ejerciera su derecho a ser votado y fuera triunfador, bastante sería la pena para él, sabiendo su condición, de no verse favorecido por una mayoría sensata, aunque soberana. Pero estoy seguro que pronto podrá alguien argumentar mejor y más allá en estas cuestiones.

Por lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el presente

**Proyecto de decreto por el que se derogan las fracciones I y II, y se reforma la fracción III, todas del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se derogan las fracciones I y II, y se reforma la fracción III del artículo 38, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 38.-** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

**I.- Derogada;**

**II.- Derogada;**

**III.- Durante la extinción de una pena corporal emitida como consecuencia de la comisión de un delito grave y doloso;**

**V.- ....;**

**V.- .....; y**

**VI.- .....**

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."

### **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 a las reformas establecidas en el presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintiún días del mes de abril del año dos mil cinco.

Dip. Carlos Flores Rico (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1737-I, jueves 21 de abril de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTICULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RECTORES DE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y DEMÁS FUNCIONARIOS UNIVERSITARIOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROGELIO ALEJANDRO FLORES MEJÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal a la LIX Legislatura integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo estipulado por la fracción II del artículo 71 y por el artículo 135 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La educación superior es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar conocimientos especializados en beneficio de la sociedad y en beneficio de la cultura; es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo, al desenvolvimiento pleno de sus capacidades y de su personalidad. La educación superior es capaz retransformar a la sociedad; es un factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de tolerancia, solidaridad social y amor a la patria.

El fin del proceso educativo a nivel universitario, es la formación profesional e integral de cada persona, para desplegar de la manera más amplia posible sus valores, capacidades, talentos, aptitudes y habilidades durante su vida laboral. Las políticas públicas en esta materia tienen la más alta prioridad, porque la educación

es el medio más eficaz para el constante desarrollo y perfeccionamiento de las personas y de las naciones.

Por ello desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de las instituciones de educación superior es una responsabilidad social muy importante que debe ser conducida con estricto apego a derecho.

Debido a que las perspectivas de la educación superior están íntimamente ligadas al desarrollo general de la población y la economía nacional, la Ley General de Educación, en su artículo 9º estableció que el Estado, "además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, 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". La mencionada ley señala que los recursos federales recibidos por cada Entidad Federativa, para el financiamiento de la Educación Pública no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas propias de la entidad, y en el caso de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales, imponiendo, además la obligación a los Gobiernos locales a prestar todas las facilidades y colaboración para que, en su caso el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

Adicionalmente, la fracción V del artículo 3o. de nuestra Carta Magna señala que "el Estado promoverá y atenderá 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".

En consecuencia, es responsabilidad del Estado, compartida con la sociedad, atender y promover servicios educativos de nivel universitario, para la formación integral de profesionistas plenamente capacitados en el ejercicio de su profesión.

En un Estado democrático y de derecho el ámbito de acción de las instituciones públicas de educación superior está determinado por la ley, y los funcionarios universitarios responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere.

En la práctica, la responsabilidad de quienes son los encargados de conducir y dirigir el destino de las Instituciones públicas de educación superior, tienen la obligación de cumplir de manera eficaz con el manejo adecuado de los recursos financieros y del patrimonio universitario.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Educación Pública, en el año 2004, las distintas instituciones públicas de educación superior del país registraron una matrícula escolarizada de 2 millones 322 mil 800 estudiantes.

El subsidio público gubernamental a las distintas universidades públicas del país para el ejercicio presupuestal 2004, ascendió a 48 mil millones 654 mil 600 pesos, de los cuales, 37 mil 285 millones, 526 mil 100 pesos son subsidio federal y 10 mil 715 millones 128 mil 500 pesos son de subsidio estatal.

El monto total del subsidio gubernamental a las instituciones públicas de educación superior supera por mucho al subsidio que reciben varias de las Secretarías de Estado y la mayoría de las entidades Federativas del país, lo que hace conveniente crear un marco normativo acorde con la necesidad de maximizar la utilización de estos recursos públicos en beneficio de la Educación Superior que imparte el Estado.

La creación de instrumentos legislativos que perfeccionen los mecanismos de supervisión, fiscalización y vigilancia de los recursos asignados a las Instituciones

Públicas de Educación Superior, permitirá garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los funcionarios universitarios.

Una medida que ha resultado eficiente en la fiscalización del uso de los recursos públicos es la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos, por ser un instrumento preventivo que fortalece la confianza y asegura la honradez de quienes fungen como servidores públicos, toda vez que los tres tipos de declaración, a saber: la inicial, la de conclusión y la anual, le facilitan al Estado detectar irregularidades en el uso de sus recursos, y en consecuencia, le permite fincar responsabilidad.

Esto significa que tanto los Rectores de las Instituciones Públicas de Educación Superior y los demás funcionarios universitarios que cumplan funciones de dirección, vigilancia, revisión y auditoría en la administración de la Universidad, también deben sujetarse a un marco normativo igual al que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

Diversas leyes orgánicas de las universidades públicas, tales como la de Zacatecas, Yucatán, Puebla y Guadalajara, establecen que su patrimonio está constituido por los fondos públicos que le sean asignados por los gobiernos federal, estatal y municipal, entre otros.

Tomando en cuenta que tanto los rectores de las Instituciones Públicas de Educación Superior, como los funcionarios y empleados universitarios que cumplan funciones de dirección, vigilancia, revisión y auditoría en la Administración de la Universidad, manejan montos importantes de recursos públicos federales y estatales; recursos provenientes de los impuestos que paga la ciudadanía, éstos deben ser considerados por la ley como Servidores Públicos, con todos sus derechos y obligaciones que marca Nuestra Constitución y sus leyes reglamentarias.

Por ello, someto a consideración de esta honorable soberanía la reforma al artículo 108 Constitucional para establecer que los rectores de las Universidades Públicas y los demás funcionarios y empleados universitarios que cumplan funciones de dirección, vigilancia, revisión y auditoría en la Administración de la Universidad, sean considerados como servidores públicos.

Al reformar este artículo coadyuvaríamos a que las Universidades Públicas apliquen sus recursos con probidad, eficiencia y exclusivamente a los fines que le son propios. Por lo anteriormente expuesto someto a la consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa al tenor de la siguiente

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

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **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 Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a **los rectores de las instituciones públicas de educación superior y demás funcionarios y empleados universitarios que cumplan funciones de dirección, vigilancia, revisión y auditoría en la administración de la universidad** y 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.

...

#### **Transitorio**

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

Dip. Rogelio Alejandro Flores Mejía (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1737-I, jueves 21 de abril de 2005.

**QUE ADICIONA UN DÉCIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON OBJETO DE ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO ALEJO LÓPEZ NÚÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, licenciado Pablo Alejo López Núñez, diputado federal integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los artículos 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presenta la siguiente iniciativa que adiciona un párrafo del artículo cuarto Constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La diversidad socioeconómica y cultural de nuestro país nos ha llevado desde casi más de una década a contemplar una mayor movilización social. La lucha de los grupos más vulnerables han logrado un gran avance en el marco de nuestros preceptos legales. Como ejemplo tenemos el grupo de los indígenas, las mujeres, los niños y las niñas y también las personas adultas mayores.

La situación precisa en la que viven las personas adultas mayores no es sólo responsabilidad gubernamental, aún cuando la oferta institucional es insuficiente y frágil ante la magnitud de la demanda actual. Como sociedad no se ha tenido la visión de crearles el porvenir tranquilo y esperanzador que haga justicia a sus esfuerzos de toda una vida. Hemos devaluado la dignidad y menospreciado el potencial de nuestras personas adultas mayores, bajo la errónea lógica utilitarista

e inhumana de la estructura productiva, que plantea que mientras más años tiene una persona, menos aporta a la familia y a la sociedad.

Las personas de edad, con su percepción de la vida y experiencia, su generosidad, su comprensión, amor y entrega a las causas que consideran justas, nos demuestran a diario lo equivocado de estos conceptos. Ellos quieren seguir activos físicamente, mentalmente, socialmente y espiritualmente; pero somos nosotros quienes por comodidad, incompreensión o indiferencia, los relegamos a desempeñar roles que los condenan a una vida sedentaria e intrascendente o a la realización de labores no remuneradas pero vitales para el desarrollo familiar, como el cuidado de los niños o parientes enfermos.

En la vida social deben caber todas las edades y las personas adultas mayores en toda su heterogeneidad, trátese de matrimonios, viudas, viudos, solteras o solteros, jubilados, pensionados, enfermos o discapacitados. No es justo, bajo ninguna óptica, que la sociedad margine a los sectores más vulnerables, entre los que se encuentra el de las personas adultas mayores.

Bajo una concepción de la dignidad humana, nuestro deber es impulsar una política social en la que uno de los valores es el respeto y la solidaridad hacia las personas adultas mayores. Debemos fomentar una cultura del envejecimiento distinta a la prevaleciente, en la que llegar a viejo no sea una afrenta, sino por el contrario, un status al que se aspire por el reconocimiento social que merece.

Si bien es cierto en 1979 se creó una institución denominada Instituto Nacional de la Senectud, mejor conocido como Insen, en gran medida, sus limitaciones fueron consecuencia de la minúscula asignación de presupuesto gubernamental a ese organismo y por la falta de capacidad para hacerse llegar de otros ingresos públicos y privados para desarrollar suficientes y fructíferas acciones hubiesen podido satisfacer las demandas de las personas adultas mayores de nuestro país.

A pesar de los esfuerzos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF que colaboró con las causas del Insen, los resultados fueron limitados. Por ello, se propuso la creación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores Inapam que fuera dirigido por ellos mismos, por las propias personas adultas mayores y no por funcionarios jóvenes que en gran medida no cuentan con la sensibilidad, la experiencia de las limitaciones y necesidades que padece ese sector tan vulnerable.

La atención a la senectud es parte de la agenda de los asuntos internacionales. Nuestro país ha participado en diversas reuniones y foros internacionales e inclusive ha signado compromisos internacionales: En 1982 asistió en Viena a la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento; en 1994 a la cumbre de Población de El Cairo y en 1995 a la Cumbre Mundial sobre desarrollo Social en Copenhague, en los cuales se comprometió en desarrollar instrumentos jurídicos, económicos, sociales y culturales que favorecieran al desarrollo de las personas de edad avanzada.

La preocupación por este sector social, motivó que en 1991, las Naciones Unidas aprobaran los Principios a favor de las Personas de Tercera Edad, exhortando a los gobiernos para que los incorporasen en sus programas nacionales. Asimismo, existe un Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento.

Sin embargo, a pesar de nuestra presencia como país en estos foros, lamentablemente, no hemos logrado dimensionar cabalmente la situación de las personas adultas mayores en nuestro país.

Recordemos y aceptemos que las personas adultas mayores de hoy, fueron los que en sus años de juventud nos aportaron su creatividad, su talento, su trabajo, sus experiencias y fuerzas para la consolidación del México que hoy hemos heredado.

La triste realidad que padecen la gran parte de las personas adultas mayores de nuestro país debe cambiar. No podemos; no debemos permitir darles la espalda a quienes nos dieron su cariño y comprensión: nuestros abuelos y abuelas, nuestros padres y madres: nuestros queridos viejos. A ellos, a quienes les debemos lo que somos, a quienes les debemos el patrimonio cultural, intelectual, económico y moral con que contamos.

¡Les debemos la vida, les debemos la esperanza, les debemos México!

Es preciso entender, compañeras y compañeros legisladores, que México atraviesa por una fase de transición demográfica de población joven a población entrada en años. Debemos tener la visión de que como sociedad entraremos en crisis si no estamos preparados para dar respuestas institucionales al cada vez mayor crecimiento demográfico de la población mayor de 60 años.

En el año 2000 existían en el país 14 adultos, mayores de 65 años por cada 100 personas menores de 15 años; para el año 2020 se prevé que esta cifra se triplique, hoy en día se espera que en México 84 por ciento de los recién nacidos llegue con vida a los 60 años de edad, cifra que contrasta notablemente con el 48 por ciento esperado en 1950. Durante los últimos años, la población mexicana de adultos mayores ha crecido a más de 3.7 por ciento anual, lo que representa un ritmo inédito en la historia demográfica del país. Esto implica que este grupo de edad tiene el potencial para duplicar su tamaño cada 19 años, de acuerdo con un diagnóstico del Consejo Nacional de Población.

En México al igual que en la mayoría de los países de Latinoamérica la mitad de la población mayor de 60 años no tiene ingresos. Ser viejo es casi sinónimo de ser pobre, ya que la vejez se da en un contexto de mucha pobreza, persistente desigualdad social y baja cobertura de la seguridad social.

En un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se estima como "difícil" la situación de las personas que serán mayores en

los próximos años, quienes deberán prepararse para su propia vejez en las condiciones poco propicias al mismo tiempo que ayudan a sus ancianos.

El ritmo de crecimiento de la población de personas de 65 años y más ha ido acelerándose debido al descenso de la mortalidad que ha permitido prolongar la esperanza de vida de los mexicanos a cerca de 75 años. Hoy en día se espera que en México 84 por ciento de los recién nacidos llegue con vida a los 60 años de edad, cifra que contrasta notablemente con el 48 por ciento esperado en 1950.

Una de las transformaciones que experimenta México es el proceso gradual de envejecimiento de su población, mismo que se prevé se acelere durante las próximas décadas. En 1930 había medio millón de personas de 65 años y más que representaban poco más del 3 por ciento de la población; cuarenta años más tarde los adultos mayores de 65 años eran 2.2 millones de personas (4.3 por ciento de la población del país). En la actualidad, dicho grupo representa 5 por ciento de los mexicanos -con poco más de 5 millones de personas- y se estima que en el año 2050, 25 por ciento de la población mexicana tendrá 65 años o más.

Nuestro país envejece paulatinamente pero es atravesando por un proceso que ocurre a un ritmo más rápido que el registrado históricamente en los países hoy desarrollados. Inciden en este envejecimiento de la población factores como el extraordinario aumento de la esperanza de vida, que es la otra cara de la disminución de la mortalidad en todas las edades, la menor fecundidad y, en algunos casos, la migración de los jóvenes en busca de trabajo.

La población mexicana no sólo ha envejecido como resultado del incremento gradual de su edad promedio, el cual se debe a la disminución de la mortalidad que trae consigo un aumento progresivo de la esperanza de vida y contribuyendo por lo tanto, a que un número cada vez mayor de personas llegue con vida a edades avanzadas. La población de la tercera edad ha ido ganando un mayor peso relativo dentro de la población total también como resultado del descenso de

la fecundidad, que se refleja en un número menor de nacimientos, por lo que las generaciones más jóvenes tienden a ser menos numerosas.

De este modo, a la par que envejecen las nutridas generaciones del pasado, es decir, las que nacieron en contextos de fecundidad aún elevada, las nuevas tienden a ser cada vez más reducidas.

Estimaciones de la Organización Panamericana de la Salud indican que entre 1997 y 2025, México estará entre los diez países americanos donde el aumento porcentual previsible de la población de adultos mayores será mayor. De este modo, a mediados de la segunda década del presente siglo, nuestro país ocupará la posición 19 dentro de la región en lo que a índice de envejecimiento se refiere. El número de personas de la tercera edad con algún tipo de deterioro funcional crecerá de 2 millones en el 2002 a 7.3 millones en el 2030

Ello implica superar los rezagos que enfrenta el país en materia de proveer y garantizar las capacidades básicas para que los adultos mayores estén en posibilidades de conducir su vida y sus proyectos, logrando de esta manera que participen y contribuyan activamente como ciudadanos.

Si bien, hoy en día se cuenta con una amplia gama de programas tanto federales como estatales y municipales que actúan en prácticamente todas las áreas de la política social, como la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y la asistencia social; es sumamente importante dar sustento constitucional explícito a la serie de preceptos jurídicos federales como son la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio del 2002, la Ley de Salud, la Ley de Asistencia Social, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

La reciente creación de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores ha sido un gran avance en el tema, sin embargo esta ley no está fundamentada en precepto constitucional explícito alguno.

La Cámara de diputados ha trabajado constante y empeñadamente en la creación de legislación que tenga como objetivo la atención a los grupos vulnerables, estos, se enfrentan ante una situación de desigualdad que los hace distintos al resto de las personas, por lo tanto requieren y merecen un trato especial.

Un ejemplo claro de esta labor fue la reforma a este mismo artículo 4o. Constitucional realizada en materia de derechos de la infancia (aprobada en diciembre de 1999), y posteriormente la creación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (aprobada en abril de 2000), este caso, se realizó primeramente una reforma a nuestra Carta Magna y consecuentemente se creó la reglamentación para dar cumplimiento a lo en el consignado.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito Diputado Federal, licenciado Pablo Alejo López Núñez integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, someto a consideración de esta Honorable Asamblea la presente:

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que tiene por objeto elevar a rango constitucional los derechos de los adultos mayores.

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

**Artículo 4o.-**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**Las personas adultas mayores tienen derecho a una vida digna y de respeto. Corresponde al Estado; Federación, entidades federativas y municipios, a la familia y a la sociedad, garantizar los derechos reconocidos en esta Constitución y en la Ley, así como procurar la satisfacción de sus necesidades.**

#### **Transitorio**

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

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los veintiún días del mes de abril del dos mil cinco.

Dip. Pablo Alejo López Núñez (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTICULOS 87, 97 Y 128 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DEROGA EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY SOBRE EL ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ PORFIRIO ALARCÓN HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

José Porfirio Alarcón Hernández, diputado federal de esta LIX Legislatura, integrante del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República y en el Artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, acudo a esta honorable soberanía a presentar una iniciativa de proyecto de decreto para reformar los artículos 87, 97 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y derogar el artículo 37 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, con base en la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Uno de los actos más importantes en México y en todo el mundo, por su esencia de legalidad y por su solemnidad, es el acto en el que el Presidente de la República o Primer Ministro en su caso, emite o le toman la protesta constitucional, al asumir el cargo.

Este acto solemne, mediante el que se transfiere el poder o mandato, ha sido el más importante en todas las etapas de la historia y en todos los pueblos del mundo. Estos actos han sido y son, desde lo más sencillo hasta lo más elaborado, pero su objetivo central es elevar al nuevo depositario del poder, a la categoría de gobernante legítimo.

En nuestro país, el ritual mediante el que un individuo adquiere la investidura y lo convierte en autoridad, tiene múltiples partes, algunas básicas y otras accesorias, que han cambiado conforme al sistema político imperante, ritual que tiene variantes según se llegue al poder, mediante la usurpación del mismo, o mediante la celebración de elecciones. Las ceremonias de transmisión del poder son importantes para un sistema político porque refrendan las relaciones del poder y les dan autenticidad.

La ceremonia de transmisión del poder es un puente que se tiende hacia el futuro y entre el poder y la historia.

No obstante la importancia de la transmisión del poder, esta ceremonia no se encuentra dispuesta u ordenada en una misma ley, algunas actividades solo se hacen por costumbre, o no se realizan. ¿Por qué no se establece que el Presidente electo con el brazo derecho extendido protesta guardar y hacer guardar la Constitución?

La ceremonia de transmisión del poder, consta de varias partes 1. El contenido de la protesta; 2. Ante quién se realiza; 3. Si se la toman o él la emite por sí mismo; 4. Si la hace con el brazo derecho extendido y la palma hacia abajo; 5. Si le colocan la banda presidencial o él solo se la pone; 6. El edificio donde lo hace, 7. El mensaje de toma de posesión; 8. Los honores a la bandera; 9. La ejecución del himno nacional; 10. Las comisiones de recepción o de acompañamiento cuando se retira.

No se trata de que todos los actos que integran la ceremonia estén en la Constitución pero sí los más importantes.

Para contribuir a que no tengamos más, un presidencialismo excesivo, ofensivo y arbitrario y para que el equilibrio de poderes sea una realidad en nuestro sistema político, se hacen varias propuestas respecto al acto ceremonial solemne en el que el Presidente de la República asume el cargo.

1. La primera se refiere al contenido de la protesta que se establece en el artículo 87 de la Constitución de la República y que textualmente dice: El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión permanente, en los recesos de aquel la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

Las leyes deben ser claras, especialmente la Constitución. En cualquier diccionario protestar significa: negar, rezongar, oponerse, discutir, contestar, refutar, rechazar; por ese motivo proponemos que en lugar de la palabra protesto, se utilice "**juro**"; así mismo, guardar, significa meter, esconder; por eso proponemos que en su lugar se utilice "**cumplir y hacer cumplir**". Hasta ahora hemos visto que para algunos Presidentes por el poco respeto que les ha merecido la Constitución, guardar, significa meterla en un cajón de su escritorio.

2. Otra propuesta es que el Presidente de la República al emitir la protesta no debe emitirla por sí mismo, si no que deben tomársela y el facultado constitucionalmente debe ser el Presidente del Congreso de la Unión. A los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación -artículo 97-, a los senadores y a los diputados federales, es decir, a los miembros de los otros dos poderes, les toman la protesta, ¿por qué al Presidente de la República no?

3. Otra acción importante en esta ceremonia solemne, está dispuesta por el artículo 37 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, que señala: "En la ceremonia de transmisión del Poder Ejecutivo Federal, una vez que el Presidente entrante haya rendido la protesta constitucional, el saliente entregará la banda al Presidente del Congreso de la Unión, quien la pondrá en manos del Presidente de la República para que **éste se la coloque a sí mismo**".

Se propone que este artículo 37 se derogue de esta ley secundaria y con una modificación importante, se eleve a rango constitucional, creando un segundo párrafo al artículo 87 para que se establezca: "En la ceremonia de transmisión del Poder Ejecutivo Federal, una vez que el Presidente entrante haya rendido la protesta constitucional, el saliente entregará la banda al Presidente del Congreso de la Unión, **para que éste se la coloque al Presidente de la República**".

Debe ser el Presidente del Congreso de la Unión quien le coloque la banda presidencial porque es él quien está al frente de los representantes populares, específicamente de los diputados federales que representan al pueblo, independientemente de que los senadores que también forman el Congreso de la Unión, representan a los estados integrantes de la federación.

Colocarse la banda presidencial así mismo, equivale a la acción de un usurpador, que luego de un golpe de Estado, no tiene la calidad moral, jurídica y política para que el representante de la soberanía del pueblo, le otorgue legal y legítimamente el poder o mandato. En la historia observamos, que a emperadores, faraones, reyes, mandarines o papas son investidos del poder, que no se lo toman por sí mismos, solo los usurpadores, se "coronan" solos, o ejercen el poder de facto, aún sin "corona", mediante las armas.

La banda presidencial es el emblema del Poder Ejecutivo Federal y solo puede ser portada por el Presidente de la República; es el equivalente de la corona de los reyes o emperadores.

4. Para darle mayor solemnidad al acto de la asunción del cargo, la protesta debe hacerla, con el brazo derecho extendido y colocando la mano con la palma hacia abajo y los dedos juntos, tocando la Constitución que sostendrá en sus manos un secretario de la Mesa Directiva.

5. Desde hace aproximadamente 50 años la ceremonia de transmisión de poderes se ha desarrollado en distintos escenarios; Manuel Ávila Camacho tomó posesión de su cargo en el antiguo edificio de la Cámara de Diputados; Miguel Alemán Valdés; Adolfo Ruiz Cortines; Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz la efectuaron en el Palacio de Bellas Artes; Luis Echeverría y José López Portillo, en el Auditorio Nacional y a partir de Miguel de la Madrid esta ceremonia regresó a la sede del Congreso, en este Palacio Legislativo de San Lázaro.

6. Nuestra Constitución Federal señala que el Presidente prestará la protesta ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, pero no señala el lugar donde lo debe hacer, por lo tanto debe ser en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Existe necesidad de precisarlo, para que no se celebren en donde los Presidentes gusten.

7. La Comisión de recepción debe recibirlo en la entrada del Palacio Legislativo, no deben ir por él o acompañarlo cuando se retira hasta Palacio Nacional o la residencia oficial de Los Pinos. Ir por él es un exceso, es otorgarle un privilegio indebido, en demérito del Poder Legislativo, sobre todo cuando el Presidente hace esperar a los de la comisión y en consecuencia hace esperar también al Congreso de la Unión.

8. Las anteriores argumentaciones y propuestas, tienen que ver con la protesta -juramento- del Presidente de la República pero existen en la Constitución otros dos artículos, el 97 y el 128 que se refieren a la protesta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a todos los demás funcionarios públicos, así tenemos que en el artículo 97 en su párrafo sexto señala que cada ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su cargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha

conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión?"

Ministro: "Sí protesto"

Presidente: "Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande" .

Para que haya uniformidad en la Constitución, en cuanto a los términos de la protesta, hay necesidad de reformar también este artículo 97, para que esté acorde a la protesta -juramento- que el Presidente hace; el nuevo texto se propone al final de la presente iniciativa.

9. Por último, el artículo 128 dispone: Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Se propone que establezca: Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará **el juramento de cumplir** la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Por lo antes motivado y fundado proponemos reformar los artículos 87, 97 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y derogar el artículo 37 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales para quedar como sigue:

## **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 87.** La toma de juramento del Presidente de la República al asumir su cargo, ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente se efectuará de la siguiente forma:

Uno de los secretarios de la Mesa Directiva, llevando con ambas manos un ejemplar de la Constitución de la República la colocará frente al Presidente electo a la altura del pecho y este pondrá la palma de la mano derecha, con el brazo extendido sobre la Constitución. Enseguida el Presidente del Congreso o la Comisión Permanente le preguntará "**¿Jura usted cumplir** y hacer **cumplir** la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y

patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo le ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?".

**El Presidente la República responderá: Lo juro.**

**El Presidente del Congreso le dirá: "Si así no lo hiciere que la Nación se lo demande".**

**Una vez que el Presidente entrante haya emitido el juramento constitucional, el saliente entregará la banda al Presidente del Congreso de la Unión, quien se la colocará al Presidente de la República.**

**La toma de juramento del Presidente de la República será invariablemente en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede del Congreso de la Unión.**

**Las Comisiones de recepción y de acompañamiento integradas por Diputados y Senadores recibirán al Presidente electo en las puertas del Palacio Legislativo y lo despedirán a la salida del mismo.**

#### **Artículo 97.**

...

...

...

...

...

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, **jurará** ante el Senado en la siguiente forma:

**Presidente: "¿Jura usted desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se le ha conferido y cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados**

Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"

Ministro: "Si juro"

Presidente: "Si no lo **hace usted** así, que la Nación **se** lo demande"

**Artículo 128.** A todo **servidor público**, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, **le será tomado el juramento de cumplir y hacer cumplir** la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.

### **Ley del Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales**

**Artículo 37. Derogado.**

### **Artículo 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 21 de abril de 2005.

Dip. José Porfirio Alarcón Hernández (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTICULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE BENEFICIAR A TODO MEXICANO POR NACIMIENTO EN CUALQUIER LICITACIÓN, ADQUISICIÓN, CONCESIÓN, ARRENDAMIENTO, OFERTA O CONTRATO DE CUALQUIER ESPECIE O MATERIA, A CARGO DEL DIPUTADO HUGO RODRÍGUEZ DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

**Exposición de Motivos**

**Primero.** En las décadas posteriores al movimiento armado revolucionario de 1910, México entró en un modelo de desarrollo económico basado en la necesidad de evitar que las empresas nacionales estuvieran sujetas a presiones de mercado por parte de competidores extranjeros. La política mexicana basó su estrategia en proteger y fortalecer a los productores nacionales y, con esto, se empeñó en alcanzar tenazmente la sustitución de importaciones, es decir, fortalecer el mercado interno a partir del cuidado y la protección de los sectores industriales y mercantiles del país. Todo ello provocó una fuerte intervención del Estado Mexicano en la economía, reflejándose aún más en la proliferación de empresas denominadas "paraestatales" que se desempeñaban en los más diversos sectores de la economía nacional.

Ahora bien, la crisis económica de 1976, la cual se agravó con lo sucedido en 1982, vio debilitada esta estrategia proteccionista debido a que los resultados macroeconómicos tuvieron efectos adversos a los esperados, en parte, por petrolizar la economía habida cuenta el alto precio que registró el petróleo, para luego sufrir la caída abrupta de los precios del crudo. Esto repercutió severamente en la maniobra que debería seguir la política económica ahora que el país enfrentaba nuevos desafíos.

**Segundo.** Esta nueva estrategia del estado mexicano tuvo como objetivos restaurar el papel del mercado como elemento casi único de asignación de recursos; propulsor de la producción y del empleo; encargado de estabilizar los

eventuales desajustes económicos provocados por los ciclos económicos; así como ser el responsable directo de la inversión y el desarrollo económico, transfiriendo a los representantes del mercado, gradualmente, las funciones económicas que desempeñaba con anterioridad el Estado.

Cabe señalar que todos estos cambios graduales en la economía han provocado una competencia entre productores o empresarios por demás desigual al querer hacerse de un mercado -como es esperable en este modelo económico- en donde los más afectados son por consecuencia los micro y pequeños productores y, aún más, los pertenecientes al sector mexicano.

**Tercero.** En este sentido, el estado mexicano debe afianzar a los productores nacionales a fin de fortalecer a la economía mexicana y fomentando su desarrollo; pero no como un capricho meramente político, sino acatando lo que dispone nuestra Carta Magna, pues todavía sobresalen algunos legisladores que insisten en privilegiar al sector privado externo y toman en cuenta lo que constitucionalmente debe de cumplirse, que es apuntalar en la mejor manera posible y con los mecanismos pertinentes al sector empresarial mexicano.

Como acabo de mencionar, la propia Constitución Federal contempla esta posibilidad de asistir al sector económico nacional; prueba de ello es el artículo 25 que reza de la siguiente forma:

**"Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento de 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."

Entonces, siendo así, es nuestro deber y compromiso adoptar las condiciones necesarias para cumplir con este mandato constitucional por lo antes descrito y,

para ello, propongo ante esta Soberanía la adición de un sexto párrafo al artículo 32 de la Constitución Federal a fin que se le dé preferencia única y exclusivamente a los productores y empresarios mexicanos por nacimiento que en igualdad de circunstancias participe, junto con el gobierno mexicano, en cualquier licitación, adquisición, concesión, arrendamiento, oferta o contrato de cualquier especie o materia; es decir, los mexicanos por nacimiento de los que señala el artículo 30 inciso a) de nuestra Constitución, deben ser preferidos tanto sobre los extranjeros como aún sobre los mexicanos que adquirieron este carácter por naturalización ya que se puede dar el caso y se está en riesgo en el cual productores empresarios extranjeros se naturalicen mexicanos para alcanzar los beneficios que actualmente otorga el vigente artículo 32 de nuestra Carta Magna y, posteriormente a haber logrado los beneficios de un evento como cualquiera de los antes señalados, se ausenten del territorio nacional aprovechándose de su condición migratoria, pues estos sujetos que lograron naturalizarse pueden perder la nacionalidad mexicana sencillamente al obtener por voluntad propia cualquier otra, o bien, por residir durante cinco años continuos en el extranjero o por alguna otra causa de las que dispone el artículo 37 constitucional en el inciso b).

Cabe señalar que el suscrito no se opone a que sectores distintos al mexicano logren los beneficios de los que también pueden ser partícipes, sino que el fono de esta propuesta es dar prioridad, por mayoría de razón, al sector productivo nacional, y aún más, a los mexicanos por nacimiento de los que ha se ha hecho mención.

**Cuarto.** Ahora bien, estoy consciente que esta propuesta que hago encontrará como en cualquier debate impedimentos al momento de analizarse en la comisión o comisiones a las que se le encause. Uno de ellos probablemente sea la responsabilidad que ha adquirido México respecto de otros países en los Tratados Internacionales que ha firmado, esto es, en ocasiones se considera que el Estado Mexicano le debe brindar prioridad a los países que han firmado algún tipo de acuerdo económico, para que sea a ellos a los que se les propongan los actos

económicos gubernamentales; en la lógica de que se ha adquirido un compromiso con estos países -al firmar un acuerdo-, olvidándose del sector productor mexicano. Esto ha propiciado en que se les dé mayor importancia a los acuerdos internacionales aún sobre lo que está plasmado en nuestro Código Mayor; sin embargo, sobre recordar que sobre la Constitución Federal no existe algún otro ordenamiento que iguale ni mucho menos que sobrepase los preceptos que la constituyen. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una jurisprudencia de aplicación obligatoria y dos tesis jurisprudenciales que aclaran la posición que ocupa la Constitución sobre los Tratados Internacionales.

**Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa.**

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los acuerdos internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Pleno. Octava Época. Parte 60, diciembre de 1992, tesis P. C/92, pág. 27. Amparo en revisión 2069/2001.- Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992.

Mayoría de quince votos. Ponente Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara. El Tribunal Pleno en sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausa Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez aprobó: con el número C/92 la tesis que antecede y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia.

Ausentes Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

**Tratados internacionales y leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución federal. Su rango constitucional es de igual jerarquía.** El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte ya del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de tales tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a uno y a otras es el mismo.

Semanario Judicial de la Federación. Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. Séptima Época. Parte 151-156, Sexta Parte, página 156.

Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehring Sohn. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

**Tratados internacionales. El artículo 133 constitucional, última parte, no establece su observancia preferente sobre las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución federal.** La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados y que se celebran por el Presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman la Unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de lo dispuesto por las leyes del Congreso de la Unión que manen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto que deben sujetarse las autoridades

mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación que las leyes del Congreso.

Semanario Judicial de la Federación. Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. Séptima Época. Parte 151 -156, Sexta Parte, página 195.

Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehring Sohn. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Amparo en revisión 269/81. José Ernesto Matsumoto Matsuy. 14 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán.

Amparo en revisión 160/81. National Research Development Corporation. 16 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

**Nota:** Se elimina la leyenda "Sostienen la misma tesis".

Como podemos percatarnos, existen argumentos lo suficientemente discutidos y claros que hacen factible esta propuesta que hoy expongo ante esta Asamblea y que no hace más que ensanchar las bondades que ofrece nuestra Constitución Federal como único articulador de la vida política, social, cultural y económica de México.

En ese sentido, 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 de ley con carácter de decreto, que presenta el diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, que propone la modificación del quinto párrafo y la adición de un sexto párrafo al artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de señalar tanto la prioridad que en cualquier licitación,**

adquisición, concesión, arrendamiento, oferta o contrato de cualquier especie o materia deben tener los mexicanos por nacimiento como el orden que se debe tomar en esos casos, para quedar como sigue:

**Artículo Único.** Se modifica el quinto párrafo y se adiciona un sexto párrafo al artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de señalar tanto la prioridad que en cualquier licitación, adquisición, concesión, arrendamiento, oferta o contrato de cualquier especie o materia, para quedar como sigue:

**Artículo Único.** Se propone la modificación del quinto párrafo y la adición de un sexto párrafo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 32. ...**

...

...

...

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de

En el caso de licitaciones, adquisiciones, concesiones, arrendamientos, ofertas o contratos de cualquier especie o materia, en igualdad de circunstancias, será preferida la calidad de mexicano por nacimiento sobre los mexicanos por naturalización y sobre los extranjeros. Las leyes secundarias establecerán con orden de preferencia la designación primeramente de los casos nacionales, posteriormente los internacionales bajo tratado y finalmente los internacionales abiertos.

## **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 contrarias a este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, Distrito Federal, a 21 de abril de 2005.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

**QUE REFORMA LA FRACCION V DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARIO MORENO ARCOS 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 que reforma la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El contencioso administrativo surge en virtud de considerar que la administración pública por ser uno de los poderes de Estado, no tiene porque someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder, el cual en este caso sería el judicial. Razón por la que se crean órganos dentro de la propia administración pública, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.

Otro de los razonamientos centrales para justificar la existencia del contencioso-administrativo, es en el sentido de que la jurisdicción, en esta materia, implica valorar el interés público y algunas cuestiones inminentemente jurídicas que no podría apreciar convenientemente el poder judicial, considerando la generalidad de las leyes.

La tendencia actual es transparentar los actos de gobierno por lo que se apunta a crear órganos autónomos de los tres poderes, sobre todo de aquél, en donde se suscita la controversia, para no caer en los excesos que en su momento tuviera la llamada ley Lares, declarada inconstitucional al prevalecer las ideas democráticas de Ignacio. L Vallarta.

La fracción V del artículo 116 vigente de nuestra ley fundamental señala que "Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;"

Actualmente existen 20 estados de la República Mexicana que cuentan con Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, de los cuales, algunos estados los tienen ubicados dentro de la estructura orgánica del Ejecutivo, en otros están ubicados dentro del Poder Judicial, en algunos no están integrados en ningún Poder, y como es evidente en otros no existen.

Lo anterior, se origina de las lagunas que presenta el citado precepto ya que por un lado no mandata de manera expresa la existencia de los mismos, señalando que los estados "podrán" instituir tales tribunales y tampoco indica en donde deberán ser ubicados estos.

Sin pasar por alto, y desde luego, respetando plenamente la autonomía y soberanía de los estados, considero que la Constitución General de la República, por ser ésta la máxima norma, es la que debe establecer de manera imperativa y clara la existencia de estos tribunales en cada una de las entidades y no dejarlo a la potestad de estas, porque como ya lo he señalado, hay estados que no cuentan con estos órganos de control y con ningún otro en su género, entonces ¿quién regula los actos administrativos de la administración pública cuando esta no actúa con apego a las disposiciones jurídicas que rigen su función?, en este caso, es

necesario acudir a instancias federales por la vía del amparo, lo que conlleva a la intervención de la Federación en asuntos que debieran ser competencia de la esfera local y por ende resolver de manera más ágil y oportuna los asuntos. Sin que lo anterior presuponga que se está evitando que los particulares hagan uso del recurso de amparo si así lo desean, simplemente con esta propuesta se pretende es poner a su disposición otro mecanismos para dirimir controversias administrativas dentro de su estado, el cual se rijan de manera general en cada entidad evitando la ambigüedad de la ley y la discrecionalidad de las autoridades en turno para establecer o no dichos tribunales.

En este sentido, modificar la fracción en comento redundaría en beneficio de la soberanía de los estados al tener como consecuencia que las controversias ocasionadas por los actos administrativos de las autoridades locales, se resuelvan dentro del propio estado y no en las instancias federales.

De ninguna manera me parece arbitrario o contrario a la autonomía estatal, ya que la Constitución es la máxima norma, la que constituye o construye el sistema de gobierno en sus aspectos fundamentales y, desde luego, es la que garantiza a través de sus ordenamientos la existencia de un Estado de Derecho, en el cual, los particulares no se encuentren en estado de indefensión frente a las decisiones administrativas emanadas por parte de las instituciones administrativas.

Recordemos que en su sentido formal, la Constitución ha sido definida como el conjunto de normas legislativas que ocupan una posición especial y suprema en el ordenamiento jurídico, que regulan las funciones y los órganos fundamentales del Estado. En este sentido, no queda duda, que es en este ordenamiento supremo en donde se debe manifiestar con toda claridad el aspecto medular de los tribunales de lo contencioso administrativo, porque de manera alguna la soberanía y autonomía de los estados está reñida con la congruencia jurídica y los principios generales del derecho.

Bajo el anterior orden de ideas, considero pertinente no sólo declarar la obligatoriedad de cada entidad para que se cuenten con este tipo de tribunales, sino señalar expresamente que éstos deberán estar alejados de los Poderes del Estado para que efectivamente como ya lo señala el propio texto constitucional gocen de plena autonomía para dictar sus fallos, lo cual se logrará cabalmente si además cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Modificar conforme lo he señalado la fracción V del artículo 116 es responder, conforme a nuestras atribuciones, a un reclamo ciudadano generalizado para que este pueda acceder a mecanismos e instituciones que lo protejan contra los actos que dicte la administración pública y le originen algún perjuicio.

Es nuestra obligación compañeros y compañeras diputados, adecuar la norma a las necesidades reales, en aras de resolver con justicia los problemas que aquejan a nuestros representados, dotándola además de certeza y seguridad jurídicas. Por lo que someto a su consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se reforma la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

### **Decreto**

**Único.-** Se reforma la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar su redacción de la siguiente manera:

V.- Las Constituciones y Leyes de los estados **deberán** instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, **dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios**, los cuales serán plenamente autónomos para dictar sus fallos y tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo el 21 de abril de 2005.

Dip. Mario Moreno Arcos (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1740-I, martes 26 de abril de 2005.

**QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA**

El suscrito, diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla, a nombre del grupo parlamentario de Convergencia de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, 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, presento ante esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Nuestro país está avanzando hacia un proceso en el que se deben replantear diversas disposiciones jurídicas, partiendo desde el orden Constitucional.

Esta Legislatura se ha erigido en Jurado de Procedencia en dos ocasiones históricas para la vida parlamentaria de México. Es así que, se han desahogado importantes procedimientos derivados del artículo 111 Constitucional.

Ello ha motivado interpretaciones que se centran en dos criterios específicos. En primer lugar se ha planteado que un servidor público pierde automáticamente el cargo cuando le es retirada la inmunidad del fuero constitucional, lo cual suena

lógico en estricto apego a lo que dispone el artículo 111, y atendiendo a que el fuero y el cargo son figuras unidas entre sí. En segundo lugar, se han emitido criterios en el sentido de que la figura del desafuero es precisamente lo que trae como consecuencia posterior, el retiro del cargo.

**Lo cierto es que actualmente ha prevalecido el criterio de que un servidor que es desaforado, puede aún desempeñarse en el cargo que motivó precisamente ese retiro de inmunidad.**

La redacción actual del artículo 111 hace imprecisa su interpretación porque el servidor público que ha sido desaforado a través de la aprobación de un dictamen emitido por la Sección Instructora, es automáticamente separado del cargo para someterlo a proceso penal. Es decir, tal y como está actualmente redactado el texto constitucional se pensaría que se le separa del cargo ya estando sometido a proceso penal, lo cual es erróneo, ya que, la figura de desafuero se da precisamente para someterlo a la autoridad penal correspondiente, en virtud de que no se puede enderezar proceso alguno en contra de un servidor que goza de inmunidad.

**El Partido de Convergencia, con una preocupación por dar claridad a nuestro texto constitucional, sostiene que debe reformarse el texto vigente del artículo 111, precisamente para no dejar lugar a interpretaciones que puedan ser inexactas, para lo cual considera que la consecuencia inmediata del retiro de la inmunidad, debe ser la separación del cargo para el servidor público, en un ámbito de figuras coexistentes.**

En éste orden de ideas, no se deben confundir las facultades y atribuciones del Poder Legislativo con las del Poder Judicial. En una interpretación exegética del precepto, se entenderá que precisamente el Juicio de Procedencia es para retirarle el fuero y por tanto el cargo a determinado servidor público.

En consecuencia, ya habiendo sido retirado el fuero del servidor, y por tanto habiendo sido separado de su encargo, se podrá ejercitar la acción penal en su contra. Se trata de un acto-consecuencia.

**Por ello, a juicio del grupo parlamentario de Convergencia se debe precisar la redacción del párrafo séptimo del artículo 111 Constitucional, para trazar el camino que nos lleve a un orden constitucional mas sólido, perfeccionando el alcance y materia relativo a la responsabilidad penal de nuestros servidores públicos, evitando así la confusión sobre las consecuencias y alcances de la figura de "desafuero" de los servidores públicos y el ejercicio de las funciones inherentes a su encargo.**

Por todo lo anterior, y con fundamento en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de esta soberanía la siguiente

#### **Iniciativa**

**Con proyecto de decreto por el que se reforma el séptimo párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

#### **Artículo 111.- (...)**

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo **para sujetarlo a** proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia el indulto.

(...)

(...)

(...)

### **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 25 días del mes de abril del año dos mil cinco.

Dip. Jaime Miguel Moreno Garavilla

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1740-I, martes 26 de abril de 2005.

**QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, COMO FACULTAD EXCLUSIVA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS MALDONADO VENEGAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA**

El suscrito, diputado Luis Maldonado Venegas, a nombre del grupo parlamentario de Convergencia de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, 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, presento ante esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto que reforma disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La función presupuestaria, hacendaria o financiera fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las monarquías parlamentarias; en nuestros días es una facultad reconocida a la mayor parte de los parlamentos contemporáneos y por lo que respecta de manera concreta a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados tiene facultades exclusivas al respecto, en términos de lo que ordena el artículo 74, numeral IV, de la Constitución Federal.

El Estado debe realizar diversos gastos a efecto de cumplir con sus objetivos y fines, los cuales lleva a cabo con la autorización del Poder Legislativo a través de la propia Cámara de Diputados.

Definido como el documento que concentra las partidas en las que el gobierno podrá gastar, para satisfacer las necesidades colectivas, pero también es un instrumento que orienta la actividad económica del país, es un producto que se obtiene de la recaudación de los impuestos y, por tanto, es dinero aportado por los gobernados, su uso debe de ser el correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país; por tal razón, la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante, en los Estados modernos.

En algunos países europeos cuando se habla de presupuesto se refieren tanto a los ingresos como a los egresos. En México, cuando hablamos de presupuesto, nos referimos a los egresos.

En un sentido técnico el Presupuesto de Egresos es el acto legislativo que permite a la Administración Pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal, y se materializa en un decreto.

Si hablamos de la naturaleza jurídica del presupuesto, desde un punto de vista eminentemente formal y orgánico el Presupuesto de Egresos es un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (fase de iniciativa, fase de discusión y aprobación, y fase integradora de la eficacia). A juicio del grupo parlamentario de Convergencia, este es un punto crítico, puesto que el presupuesto no es una ley, al intervenir en su aprobación una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión, y al no seguir el mismo, el proceso legislativo.

Ahora bien, desde el punto de vista material, con el cual hay mayor identificación, el Presupuesto de Egresos no reúne las notas que identifican a una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad; sino que por el contrario contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos.

Resulta oportuno hacer mención a los requisitos y características que deben normar al presupuesto, mismos que se traducen en:

**Universalidad.**- Dicha universalidad se predica del Presupuesto de Egresos, ya que, éste debe contener todos los gastos del poder público.

**Unidad.**- Significa que todo el presupuesto debe estar contenido en un solo documento.

**Especialidad.**- El Presupuesto de Egresos debe detallar las partidas y no otorgarlas de manera general. Por ello, es común recurrir a determinados conceptos para especificar el destino de los gastos, como son:

**Ramos.**- Que se corresponden con los distintos poderes, Secretarías o erogaciones específicas como la deuda, las entidades paraestatales, etcétera.

**Programas.**- Esto es, las cantidades que cada dependencia podrá erogar en función de los programas que tenga a su cargo.

**Subprogramas.**- El rubro anterior podrá dividirse en subprogramas, las cantidades para uno y otro deberán especificarse.

**Partidas.**- Son asignaciones más concretas, cuya erogación está permitida y generalmente numerada, pero de la cual deberá informarse en la Cuenta Pública Anual. Corresponde a la SHCP autorizar las transferencias de partidas.

**Planificación.**- Con base en los planes socioeconómicos que se fijan a mediano plazo es posible que de manera recurrente en el Presupuesto de Egresos se señale la consecución de las metas fijadas en un Plan de esta naturaleza.

**Anualidad.**- El Presupuesto de Egresos tiene una vigencia anual, rige del 1º de enero al 31 de diciembre.

**Previsión.-** Esto significa debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor, para evitar la inactividad de la administración pública.

**Periodicidad.-** Este principio está íntimamente vinculado con la anualidad. Significa que es un documento que tiene vigencia por tiempo determinado, el período financiero de un año y que para el siguiente año será necesaria la expedición de uno nuevo.

**Claridad.-** La claridad se refiere a que sea entendible y pueda ser consultado por los servidores públicos y administradores sin ninguna complicación. En cierta medida este principio se cumple con el de especialidad al dejar perfectamente establecidos los conceptos que integran el presupuesto.

**Publicidad.-** El Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación habrá de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, para que surta los efectos correspondientes.

**Exactitud.-** Ataño a que las cantidades previstas correspondan a lo que el poder público necesitará para cumplir con sus atribuciones. Este principio hace referencia a lo que los economistas comúnmente señalan como presupuesto equilibrado, lo cual implica que lo recaudado deberá corresponderse con lo que se va a gastar.

**Exclusividad.-** La exclusividad en el caso de México, se refiere a que corresponde sólo a la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto. Pero también tiene que ver con que en el mismo, exclusivamente se detallarán los gastos del Estado y no de ninguna otra índole.

Ahora bien, el espíritu que inspira a la presente iniciativa pretende robustecer la facultad única que tiene el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, para aprobar el proyecto que el Ejecutivo Federal envía previamente, actualmente, a más tardar del día 8 de septiembre de cada año, con el contenido del gasto que se generará para el siguiente

ejercicio fiscal. Sin embargo, se considera que, siendo el Poder Ejecutivo el que se encarga de recaudar la información prudente para la elaboración del proyecto respectivo, se deben establecer mecanismos en los que ambos poderes, de manera interdisciplinaria, discutan y perfeccionen el contenido del mismo; y ello es muy oportuno, toda vez que, a través de la representación que realizan los diputados federales, se allegan de toda aquella información oportuna que refleja las necesidades de la población, y a su vez, el Ejecutivo elabora y propone las cantidades que habrán de asignarse.

De lo anterior se desprende que resulta prudente elevar a rango constitucional, la disposición por la que se establezcan mecanismos de coordinación entre ambos poderes, para fortalecer la distribución del gasto, a través del decreto que contenga el Presupuesto de Egresos que en su momento se apruebe en la Cámara de Diputados.

**Con esta reforma, nuestro país obtendrá un amplio beneficio y certeza jurídica en las facultades ejercidas por los Poderes de la Unión que intervienen en sus respectivas competencias de elaboración y aprobación del propio presupuesto, respectivamente. Con ello se podrán evitar controversias y dificultades en el tránsito y disposición de las partidas presupuestales, para mantener una imagen limpia y concertada de las fuerzas políticas que actúan en México.**

#### **Iniciativa**

Por lo antes expuesto se presenta, ante esta soberanía, el siguiente proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo, del numeral IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

I. (...)

II. (.....)

III. Derogada.

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, **facultades para las cuales deberá establecer los mecanismos necesarios de coordinación con el Poder Ejecutivo, para la correspondiente aprobación en la Cámara, del decreto que al respecto sea emitido.**

(....)

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

V. (.....)

VI. Derogada;

VII. Derogada;

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, a los 25 días del mes de abril del año dos mil cinco.

Dip. Luis Maldonado Venegas

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1740-I, martes 26 de abril de 2005.

**QUE REFORMA LA FRACCION X DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ADRIANA GONZÁLEZ CARRILLO Y RODRIGO IVÁN CORTÉS JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los suscritos, diputados federales del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 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 por el que se reforma el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se fundamenta y motiva en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Para México resulta de suma importancia una política exterior promovente de los derechos humanos. Los derechos humanos se fundamentan en la dignidad de la persona. Por eso todo ser humano, sin importar su edad, religión, sexo o condición social, goza de ellos.

Los derechos humanos son las facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo. El Estado no sólo tiene el deber de reconocerlos, sino también de respetarlos y defenderlos. Los derechos humanos son, por tanto, universales y no admiten la oposición de jurisdicciones o soberanías que justifiquen su violación. El carácter de universalidad de los derechos humanos está probado por la legislación y

jurisprudencia internacional al respecto y aun por la legislación y la jurisprudencia nacionales.

La Carta de las Naciones Unidas, que tiene por esencia una vocación de universalidad, tiene el propósito de impulsar la cooperación internacional para el desarrollo, los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

La Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 no podía sino seguir el criterio universalista de la Carta y lo hizo reiterando y fortaleciendo ésta noción al hacer explícita referencia a "los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana" pero, también, a la noción de situar en el mismo nivel a todos los derechos humanos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, lo cual pone de relieve su interdependencia.

En 1993, la Conferencia de Viena emitió una Declaración sobre el hecho de que el carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas. También expresa que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.

La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, no obstante, los Estados tienen el deber, sean cuales fueran sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Otros instrumentos de las Naciones Unidas han sostenido los mismos principios. Es el caso de la Declaración de los Derechos del Niño, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Convención Americana de

Derechos Humanos de 1969 y la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales del Consejo de Europa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado al respecto en su tesis del 11 de mayo de 1999. Ahí, la Corte establece que si un tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, debe considerarse como constitucional.

Esta postura de la Suprema Corte implica, entre otras cosas, que a través de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos es posible ampliar la esfera de los derechos de los gobernados y por tanto, constituye una obligación del Estado otorgarles la jerarquía que la misma Corte establece.

Algunas de las acciones del gobierno federal para hacer vigente esta proposición son, por ejemplo, las que llevaron a México a establecer una oficina permanente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en nuestro país, al proceso de visitas que México ha recibido de más de 15 relatores sobre derechos humanos del año 2000 a la fecha y la participación activa de México en los organismos multilaterales de derechos humanos.

En la Comisión de Derechos Humanos de la ONU nuestro país ha logrado la aprobación de importantes iniciativas en la materia. Entre ellas se encuentran las resoluciones sobre derechos humanos de los migrantes, derechos humanos de las personas con discapacidad, derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, derechos humanos de los pueblos indígenas, y la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los migrantes y sus familias.

La importancia de la defensa y promoción de los derechos humanos es comparable a la que supone la defensa y promoción de la democracia en el mundo. Como sostiene el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la democracia no sólo es un valor

en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo. Para dicho Programa, la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las oportunidades de las personas.

Asimismo, el PNUD ha sostenido que en la medida en que la democracia avanza, las instituciones públicas se fortalecen y se hacen más eficientes, por ejemplo, para reducir la pobreza. Es por ello, que la democracia implica un marco ideal para la apertura de espacios de participación política y social sobre todo para quienes sufren de carencias económicas.

La reforma de las instituciones para la plena participación ciudadana requiere de un apoyo decidido de la comunidad internacional en su consecución. De ahí que algunos instrumentos internacionales establezcan que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. Algunos de ellos son la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y sus precedentes más importantes como la Declaración de Managua, el Compromiso de Santiago y la Declaración de Nassau.

La propia Carta Democrática Interamericana de la OEA define cuáles son los elementos esenciales de la democracia. Dicha Carta señala como tales principios, entre otros, los del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Más aún, este mismo instrumento internacional vincula a la democracia y los derechos humanos en un mismo ámbito de defensa y promoción obligada de los gobiernos a su interior y en todo el orbe. De acuerdo con la Carta Democrática, la

democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos.

Por lo anterior, se presenta la necesidad de consagrar ambos principios en un solo precepto incluido en el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, aunque la Constitución señala en esa misma disposición que un principio de política exterior de México es la cooperación internacional para el desarrollo, la indispensable noción del desarrollo humano sustentable no está establecida.

Entre 1983 y 1987, la Comisión de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, presidida por la ex primer ministra noruega Harlem Brundtland, elaboró un informe que se conoció en el mundo como "Nuestro Futuro Común" o Informe Brundtland, que dejó sentadas contribuciones fundamentales en el área del desarrollo.

La más importante de ellas es la formulación del concepto de Desarrollo Humano Sustentable, definido en su expresión más general, como aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

Este concepto deviene de la necesidad de fomentar procesos internacionales en los cuales se amplíen las oportunidades del ser humano y se aprovechen sus potencialidades y capacidades al máximo, distribuyendo con equidad los beneficios; regenerando el medio ambiente en lugar de destruirlo; fomentando la autonomía de las personas en lugar de marginarlas; ampliando sus opciones y oportunidades, y previendo su participación en las decisiones que afectan sus vidas y las de sus comunidades.

A partir de entonces, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha presentado como su misión más importante la de contribuir a la construcción y expansión del desarrollo humano sustentable en el mundo. Este objetivo es

plenamente compartido con México como quedó claro en nuestra destacada intervención en la Cumbre sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo que puso el énfasis en la cooperación internacional para el mejoramiento del medio ambiente.

En esa ocasión, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, sostuvo que el desarrollo humano sustentable busca evitar desequilibrios entre el medio ambiente y el desarrollo para integrarlos armónicamente en beneficio de la humanidad.

Es importante incorporar en la Constitución la noción propuesta por el PNUD que busca la evolución de un concepto excesivamente general de cooperación internacional para el desarrollo hacia uno que evoque su carácter eminentemente humano y sustentable.

El desarrollo humano sustentable supone, también, una economía a escala humana basada en un equilibrio entre necesidades de la gente y satisfactores reales de tales necesidades, más allá de cualquier sometimiento a conceptos socioeconómicos o políticos. Es la búsqueda incesante de una especie de armonía tripartita entre Naturaleza, Humanidad y Tecnología que es posible y deseable en la sociedad contemporánea.

Por lo anteriormente expuesto y con los fundamentos jurídicos expresados en el proemio, quienes suscribimos nos permitimos someter a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 89. ...**

**X.** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo **humano sustentable**; la lucha por la paz y la seguridad internacionales; **la defensa y promoción de los Derechos Humanos y la Democracia.**

**Artículo Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2005.

**Diputados:** Adriana González Carrillo, Rodrigo Iván Cortés Jiménez (rúbricas).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1740-I, martes 26 de abril de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTICULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN MATERIA DE ELECCIONES FEDERALES, 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 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, someto a consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 54, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformas que se proponen al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Todo proceso político entraña la permanente reafirmación de su legitimidad. El poder político en la sociedad es uno solo y no tiene otro origen que la voluntad del pueblo.

La democracia hace posible garantizar el respeto a esa voluntad y pone a su alcance mecanismos para obtenerla en toda su complejidad, incorporando y combinando las grandes diferencias ideológicas, lo que permite configurar y obtener en gran medida la verdadera voluntad de la nación. Por lo que podemos afirmar que los procesos electorales en nuestro país en sí mismos son un fenómeno muy amplio que abarcan tanto la formación y acción de grupos sociales, de partidos políticos, la selección de candidatos y las campañas electorales, así como las elecciones mismas.

En lo concerniente a nuestro país debemos de tener presente que se encuentra compuesto por una sociedad plural, que ha alcanzado un grado relativamente alto de modernización, así sea altamente desigual, es decir, un grado relativamente alto de desarrollo productivo, de diferenciación cultural, de consolidación urbana frente a la vida rural, y de una gran complejidad organizacional.

En Acción Nacional reconocemos que el sufragio, además de ser un derecho subjetivo en su doble sentido activo o pasivo, es sobre todo el principio básico de la democracia o, hablando en términos más precisos, del Estado democrático. La solidez de este aserto es indiscutible, en la medida en que si la soberanía reside en el pueblo, no hay otra forma más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el verdadero ejercicio del voto. Pero se comprende aún con más claridad cuando se observa el derecho del sufragio como método para designar la representación popular, es decir, como principio no ya de la democracia en general sino en particular de la democracia representativa. Pues tenemos que reconocer que un sufragio efectivo y unas elecciones democráticas cumplen funciones políticas de importancia básica. Por lo que cabe resaltar que el ejercicio democrático implica que los ciudadanos tomen conciencia de la importancia de su participación en las elecciones, pues es a través de su voto como se determina el rumbo del país.

Con el propósito de fortalecer nuestro proceso democrático dentro de la reforma política que actualmente promueven los actores sociales en su conjunto y considerando los antecedentes históricos, así como los diversos factores que inciden en el actual dinamismo que se presenta en todos los ámbitos de la vida republicana, se hace imperiosa la necesidad de la presente iniciativa para adecuar las normas a esas circunstancias cambiantes, atendiendo siempre a la prioridad de expresar en nuestra Constitución General, el sentimiento auténtico de la mayoría de los ciudadanos.

Pues la característica legitimadora del Estado, es en gran medida la función del sufragio efectivo, que no puede separarse en ningún momento del régimen

democrático de nuestro sistema político; ya que mediante el sufragio, se articula la participación del pueblo en el ejercicio del poder, unas veces en forma directa y otras en forma indirecta. La función legitimadora se cumple no sólo mediante la realización del acto formal de la votación, sino también con todo el proceso del sufragio y, de manera muy significativa, en la campaña electoral en la que se produce una amplia comunicación entre representantes y representados, entre partidos y sociedad, que refuerza en grado considerable la participación popular y que hace de las elecciones una verdadera escuela de la cultura cívica democrática.

Cabe señalar que otra función propia del sufragio es la de producir una limitación específica al poder: la limitación en el tiempo, la limitación temporal, en la medida en que no es concebible el sufragio como democrático, si no es periódicamente ejercitable, esto es, si la representación no lo es por periodo limitado. Pues elecciones libres equivalen entre otras cosas a elecciones periódicas y verdaderamente reconocidas, así la limitación temporal del poder, junto a la funcional (división de poderes) y la material (derechos fundamentales) constituyen en su conjunto el presupuesto del verdadero Estado liberal democrático.

De esta forma tenemos que reconocer que en una sociedad altamente diferenciada como lo es la mexicana, nos encontramos dentro del devenir cotidiano, frente a una situación donde las múltiples sensibilidades y las racionalidades sociales ya no les es posible unificarse bajo un solo discurso, un solo ideario, una sola organización. Lo que conlleva a que estas sensibilidades y racionalidades se materialicen en organizaciones, en instituciones diversas, en partidos políticos, etcétera; que necesitan interactuar entre sí; dando pauta a la transición democrática como resultado de esa misma diversidad ideológica.

Es decir la democracia representativa en México, sólo es posible gracias a las votaciones democráticas, al derecho del sufragio universal, libre, igual y secreto, al respeto y la tolerancia de las mayorías sobre las minorías, al verdadero reconocimiento de nuevos partidos, al respeto de los partidos pequeños y en

cuanto sea canalizado en las instituciones de manera efectiva y ordenada el pluralismo ideológico de la propia sociedad.

La transición a la democracia en nuestro país, supone entonces una competencia libre y pluralista de partidos políticos y por consiguiente la celebración de elecciones universales y libres para ocupar mandatos y funciones públicas, en donde todos los actores políticos participen de forma igualitaria con los mismos derechos y prerrogativas.

Por lo que en este contexto, los Partidos Políticos deben de reconocerse como parte de un todo que los supera; porque la suma de los proyectos elaborados por todos y cada uno de los partidos, define de una u otra manera, el proyecto de nación que una sociedad decide aceptar como rumbo. En consecuencia, cada partido está obligado a reconocer la existencia de otros partidos y aceptar que éstos también pueden organizar y promover proyectos políticos, incluso radicalmente distintos. Por lo que están obligados a reconocerse en la contienda político-electoral como actores principalísimos en la lucha por el poder, en el campo estrictamente electoral.

En este sentido, podemos decir que los partidos serán leales al sistema político cuando reconocen en el campo electoral y solo en él, los mecanismos básicos para la obtención del poder y su consecuente ejercicio; ya que resultan de vital importancia en las democracias representativas como la que vivimos en nuestro país.

Esto es así, toda vez que los sistemas de partidos se encuentran estrechamente ligados con los sistemas electorales, pues el sistema electoral representa una variable para explicar las características de la organización y el funcionamiento de los sistemas de partidos.

Razón por la cual un partido a sí mismo, ya sea grande o pequeño debe de decidirse a ser gobierno y atreverse a actuar por sí solo. Ya que para gobernar, los

partidos políticos deben ofrecer diagnósticos de la realidad en la cual actúan, pero también propuestas viables a sus electores. Pues es indispensable que los partidos jueguen además, el papel de canal de comunicación entre los gobernados y sus gobernantes.

Por otra parte, la necesidad de que las minorías se encuentren representadas y tengan voz en el Congreso, motivó dentro de la reforma política de 1996 la transformación del artículo 54 de nuestra Ley Fundamental para determinar que aquellos partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tengan derecho a que le sean asignados diputados según el principio de representación proporcional.

Debemos de recordar que la aplicación de un porcentaje mínimo, tuvo como base que los partidos minoritarios, además de tener la posibilidad de permanecer y recibir los recursos que les permitieran realizar sus actividades políticas, pudieran estar presentes en la Cámara Baja, llevando a la tribuna los planteamientos de los sectores que representan.

Lamentablemente, los resultados de las últimas elecciones, en donde algunos partidos pierden su registro, por no alcanzar el dos por ciento mínimo que establece la ley electoral, arrojan como primera conclusión, que necesitamos partidos más fuertes y consistentes que permitan abrir el abanico de verdaderas posibilidades y verdaderas opciones para los ciudadanos en una contienda electoral. Pues es de vital importancia tener partidos que representen de forma más efectiva a los diversos sectores de la sociedad y de manera significativa, con miembros que realmente simpaticen y trabajen por los ideales y objetivos que representan, sea cual sea la opción partidista.

Lo anterior, no sólo tiene como margen o referencia la simpatía de los electores, sino que además, implica la asignación de recursos económicos que emanan de la

ciudadanía y que al término de la contienda electoral, muchas veces se resume en dinero gastado y sin beneficio para la comunidad.

Por lo que tenemos que reconocer que desde una perspectiva electoral, el sistema político mexicano actual, se ha ido caracterizando como pluripartidista y ya en muchas ocasiones como muy competitivo, debido en primera estancia a la diversidad ideológica existente y en segunda a la consiguiente argucia de muchos partidos de oposición quienes hábilmente han encontrado la formula para seguir manteniéndose dentro del escenario político por las grandes bondades del marco jurídico mexicano en lo que respecta a las coaliciones o alianzas electorales que cada tres años aparecen, por lo que podemos afirmar de manera categórica que en la actualidad, México se encuentra inmerso dentro de una quimera realidad de un sistema pluripartidista.

Por todo lo anterior, la presente iniciativa plantea reformar al artículo 54 de nuestra Constitución General, aumentando el porcentaje mínimo requerido para que los partidos políticos que no hayan obtenido por lo menos el 4% de la votación total emitida, no les puedan ser asignados diputados por el principio de representación proporcional.

De la misma forma se plantea en la presente iniciativa la reforma a los artículos 32 numeral 1 y 2, 58, 66 numeral 1 incisos b) y c), y 182-A, en su numeral 4, inciso a), fracción I, inciso b), fracciones I y II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; para efectos de que los partidos políticos que no hayan obtenido por lo menos el 6% de la votación emitida, no puedan mantener su registro, además de disminuir los gastos que las campañas generan, teniendo como fin que los candidatos, no basen sus aspiraciones en la excesiva y desmedida propaganda que en la mayoría de los casos resulta altamente perjudicial para el equilibrio ecológico, sino en su trabajo reconocido por la sociedad, que permitiría fortalecer sin duda nuestro sistema democrático.

Al plantear por medio de esta iniciativa la disminución del 2.5 actual en la formula diseñada para gastos de campaña para Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores, al 1.5, tendremos como resultado una reducción considerable del gasto de los topes de campaña del que se establece actualmente dentro de la legislación.

El aumento del porcentaje del 2 al 6 por ciento como mínimo, para que cada partido político mantenga su registro, como se mencionó, busca fortalecer el sistema de partidos que actualmente tenemos, además de impulsar a que cada opción política sea más real y consistente. En ese sentido, lo que resulta necesario es adecuar el marco legal para garantizar que esto sea así desde el momento en que un partido alcance su registro como tal.

Asimismo se propone permitir a los partidos políticos en todo momento participar en una elección federal de manera coligada, pero mediante logotipo separado en la boleta electoral. Con esta medida se pretende igualmente obtener un registro certero de que porcentaje de votación recibe cada partido en lo individual, sin negar la posibilidad de alianzas ni la suma de los votos. Esto es, que más allá de la alianza establecida dentro dos o más partidos políticos para participar en una contienda electoral, la boleta electoral presentará por separado el logotipo de cada partido, lo que permitirá saber de forma específica el porcentaje de votación recibido por cada partido en lo individual y no en lo global, lo que a su vez determinará el porcentaje obtenido de cada partido por separado y saber si alcanza su registro.

Por todo lo anterior el que suscribe pone a consideración de esta Honorable Cámara de Diputados, el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

**ARTICULO PRIMERO.** Se reforma el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción II, para quedar como sigue:

**Artículo 54. ....**

**I. ....**

II. Todo partido político que alcance por lo menos el cuatro por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

**III. a la VI. ....**

**ARTICULO SEGUNDO:** Se reforma el artículo 32 en su Numeral 1 y 2; se adiciona el numeral 11 al artículo 58, se reforma el artículo 66 en su Numeral 1, incisos b) y c); el artículo 182-A, en su numeral 4, inciso a), fracción I, inciso b), fracciones I y II, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 32**

1. Al partido político que no obtenga por lo menos el **6%** 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 4% 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.

3. ....

**Artículo 58.**

1. ....

Sin embargo, en ningún caso podrá formar coaliciones aquél partido político que participe por primera vez en una elección federal. Esta disposición es aplicable tanto para aquél partido político que haya obtenido por primera ocasión su registro, como para aquél que lo haya obtenido nuevamente después de haberlo perdido con anterioridad.

## Artículo 66

1. ....

a) .....

b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el **6%** de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código;

c) No obtener por lo menos el **6%** de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;

## Artículo 182-A

1. ....

2. ....

a) .....

b) .....

c) .....

3. ....

4. ....

a) .....

I. El tope máximo de gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar por 1.5, el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público en los términos del párrafo 7, inciso a), fracción I, del artículo 49 de este Código, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente.

b) .....

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar por 1.5, el costo mínimo de la campaña para diputados que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior; y

II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 1.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar será mayor de veinte.

### **Transitorios**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Dip. Jaime del Conde Ugarte (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1740-II,  
martes 26 de abril de 2005.**

**QUE REFORMA EL ARTICULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HELIODORO  
CARLOS DÍAZ ESCÁRRAGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito Heliodoro Carlos Díaz Escárraga, diputado 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, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su séptimo párrafo:

**Exposición de Motivos**

Los textos vigentes del séptimo párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reglamentaria del Título Cuarto de la propia Constitución, han dado lugar a interpretaciones encontradas, cuando ambas normas son relacionadas entre sí, al integrarse a un caso concreto.

El primer numeral indicado establece: "el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo *en tanto esté sujeto a proceso penal...*"

Por su parte, el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dice: "si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, *éste quedará inmediatamente separado de su*

*empleo, cargo* o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes..."

De la interpretación gramatical de ambos preceptos puede apreciarse una falta de armonía entre ellos, ya que en tanto la Constitución condiciona la separación del cargo que ostenta el servidor público protegido por la inmunidad y que ha sido inculcado por la comisión de un delito, a la sujeción a un proceso penal; su ley reglamentaria indica que esa separación es inmediata; es decir, que se da desde el mismo momento en que la Cámara de Diputados vota mayoritariamente a favor de la declaración de procedencia.

Ello, a pesar de que los dos numerales indicados fueron parte de una misma reforma integral en materia de responsabilidades de los servidores públicos, iniciada en 1982, por el presidente Miguel de la Madrid, como parte de un programa de gobierno que llamó la "Renovación Moral de la Sociedad".

De allí que surja la pregunta: ¿en que momento debe quedar separado del cargo el servidor público contra quien la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder penalmente en su contra?

A fin de resolver esta interrogante es necesario, primero, determinar lo que se entiende por **proceso penal**.

Para ello debe acudirse a otra ley secundaria: el Código Federal de Procedimientos Penales.

Este último ordenamiento indica, en sus artículos 1º y 4º, lo siguiente:

Artículo 1º.- El presente código comprende los siguientes procedimientos:

I.- El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal;

II.- El de preinstrucción, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar;

III.- El de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste;

IV.- El de primera instancia, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva;

V a VII. ...

...

Artículo 4º.- **Los procedimientos de preinstrucción, instrucción y primera instancia, así como la segunda instancia ante el tribunal de apelación, constituyen el proceso penal federal**, dentro del cual corresponde exclusivamente a los tribunales federales resolver si un hecho es o no delito federal, determinar la responsabilidad o irresponsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos e imponer las penas y medidas de seguridad que procedan con arreglo a la ley.

...

De lo transcrito, queda claro que el proceso penal inicia en la preinstrucción. Esto es, cuando el inculpado es puesto a disposición del juez de la causa, ya sea porque haya sido aprehendido, en cumplimiento a la orden judicial correspondiente, y empieza a correr el término establecido en el artículo 19 de la Constitución Federal, o por que éste se hubiere ubicado en condición de prófugo de la justicia, al sustraerse a dicha aprehensión.

Por tanto, el inculpado, durante el tiempo que media entre el acto de declaración de procedencia y el de inicio de la preinstrucción, no tendría que estar separado del cargo.

Así, no obstante lo estipulado en el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no sería posible concluir que la separación del cargo del inculpado surte efectos desde el mismo acto de declaración de procedencia. Tal separación, consecuentemente, no es inmediata.

Si admitimos este criterio, el problema interpretativo y de integración de la norma quedaría superado, debiendo entonces estarse a lo dispuesto literalmente por el séptimo párrafo del artículo 111 constitucional.

Sin embargo, el problema de fondo aún continúa existiendo.

Ante esta situación, también, habría que contestar las interrogantes que a continuación se precisan:

Primera.- ¿Debe mantenerse el texto constitucional vigente o, por el contrario, debe reformarse para establecer, en lo futuro, la separación inmediata del cargo de quien ha sido desaforado?

Segunda.- ¿Es conveniente que un servidor público, a quien se le ha retirado la inmunidad, continúe desempeñando un cargo de alto nivel, disponiendo de poder y recursos, no obstante que podría ser un delincuente?

Tercera.- ¿Debe reformarse el artículo 28 de la Ley Federal de los Servidores Públicos para adecuarlo a la Constitución, como ya se ha propuesto, o sería mas conveniente hacerlo con la Constitución para que esta adopte los motivos del primero?

Para decidir es necesario determinar la finalidad intrínseca de la norma que dispone la separación inmediata del cargo que desempeña el inculpado (artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Esta finalidad, motivo o razón, indudablemente, radica en la conveniencia social y en el interés público.

El funcionario, contra quien se ha declarado que ha lugar a proceder penalmente, debe ser separado inmediatamente del cargo, de tal forma que no distraiga su función pública por preparar o realizar su defensa y para que no quede en condiciones de aprovechar el cargo en su beneficio:

Bien para hacer una defensa personal que vaya mas allá de lo permitido por el artículo 20 constitucional, o,

Bien para que no mantenga la posibilidad y los medios necesarios para continuar actuando en la marginalidad legal desde el poder político o administrativo.

Por ello, la norma, constitucional o legal, debe atender a una situación de potencial peligro para los gobernados, eliminando de inmediato el estatus del inculpado, como servidor público.

De ninguna manera es conveniente para la ciudadanía, que un gobernante que está en entredicho, por haber incurrido presuntivamente en una acción u omisión sancionada por la ley penal, continúe en el cargo, durante el lapso que va de su desafuero a su aprehensión por la autoridad competente.

Debe entenderse que no hay motivo racional alguno para mantenerle en el cargo durante el período de integración de la averiguación previa y obtención de la orden de aprehensión por el Ministerio Público, cuando la misma norma decreta la suspensión de ese mismo cargo durante todo el proceso penal.

Las razones para separarlo desde la declaración de procedencia tendrían que ser las mismas que ya se aplican para la separación desde la preinstrucción. Es decir, si el inculpado debe ser separado de su cargo durante el proceso penal, también tiene que ser separado antes que este inicie y después de que la Cámara de Diputados declaró que ha lugar a proceder penalmente en su contra.

O a la inversa, no hay razón de ninguna índole para que el inculpado, luego de que fue desaforado, regrese a sus oficinas a despachar como si nada hubiere ocurrido.

No debemos omitir que, la propia norma (artículo 111 de la Constitución federal), para evitar una injusticia en contra del servidor público inculpado, en caso de resultar inocente de la imputación en su contra, no olvida establecer que si el proceso penal *"culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función"*.

Esto es, la norma suprema prevé un trato de justicia y de equidad para gobernante y gobernados, en el que si bien se privilegia el interés público, no se descuida el interés personal del servidor público inculpado y correlativamente el de quienes, en su caso, hayan sido sus electores.

En todo caso, el sentido común mas elemental indica que el acto democrático de elección no supone, de manera alguna, otorgar al electo una patente de corzo. Se le elige para que cumpla y haga cumplir la ley, no para que la infrinja o permita que se infrinja.

Finalmente, cabe decir que históricamente, además, en nuestro país, luego de la declaración de procedencia, el servidor público siempre ha quedado inmediatamente separado del cargo. Todos los precedentes así lo corroboran.

Por ello, y a fin de evitar, en lo futuro, la natural polémica tanto jurídica, como política a la que da pie la redacción actual del citado párrafo séptimo del artículo 111 constitucional, al correlacionársele con su ley reglamentaria; prevenir la presentación sistemática de controversias constitucionales; e inhibir la promoción de debates extraprocesales que crispan el ambiente político del país; es conveniente, por las razones indicadas, reformar este precepto, a fin de que mediante una estricta interpretación de lectura o gramatical, sea posible colegir su teleología, determinando con toda precisión sus motivos o fines.

En esa virtud, y con apoyo además en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulo la siguiente iniciativa:

**Artículo Único.-** Se reforma el párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 111.- ...

...

...

...

...

...

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado *será que este quede inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión. Si el proceso penal* correspondiente culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

...

### **Transitorios**

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

Palacio legislativo, a 19 de abril de 2005.

Dip. Heliodoro Carlos Díaz Escárraga (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1740-II,  
martes 26 de abril de 2005.**

**QUE REFORMA EL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ARTÍCULOS 2 Y 7 DE LA LEY SOBRE  
CELEBRACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES, A CARGO DEL  
DIPUTADO JORGE MARTÍNEZ RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL  
PRD**

El suscrito, Jorge Martínez Ramos, diputado federal integrante de la LIX legislatura, 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, me permito someter a la consideración de ésta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Ley vigente sobre Celebración de Tratados Internacionales prevé dos figuras fundamentales que constituyen dos ámbitos genéricos de los compromisos que a nivel internacional puede contraer nuestro país. Estos son, los Tratados definidos por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, como "todo acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional público", y los Acuerdos interinstitucionales, definidos en la Ley sobre Celebración de Tratados como aquellos "convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal, y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado".

Los primeros, según el artículo 76, fracción I, de la Constitución, requieren la aprobación del Senado de la República y la publicación en el Diario Oficial de la Federación para su entrada en vigor, y los segundos, contenidos en la Ley sobre la Celebración de Tratados, no están contemplados en nuestro marco constitucional, carecen mecanismos de control institucional y su registro, realizado por la Cancillería, no es público a través del órgano oficial que es el Diario Oficial de la Federación.

La inclusión de los Acuerdos Interinstitucionales en la legislación secundaria de nuestro país, fue sólo una copia textual de los llamados Acuerdos Ejecutivos, previstos en el derecho internacional como un mecanismo para simplificar la firma de los tratados internacionales y obviar la intervención de los Congresos en el proceso de ratificación. Esta ley emitida en 1992 pretendió legalizar una práctica que resulta inconcebible en un régimen con aspiraciones democráticas, que es la de evitar un posible veto del congreso o signar a sus espaldas cualquier clase de tratado o convenio cuyas repercusiones e implicaciones no son conocidas, ni consultadas, de tal suerte que el Ejecutivo actúa libremente sin ninguno de los controles y contrapesos que prevé nuestra ley fundamental.

En teoría, el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales debería circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben, no obstante, en la práctica, este tipo de instrumentos encarnan diversas responsabilidades para el Estado mexicano en su conjunto, afectan de manera directa la vida de las comunidades y rompen el equilibrio de poderes, puesto que se trata de un instrumento signado por el Ejecutivo a través de cualquiera de sus dependencias u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal y son de acuerdo a la Ley sobre Celebración de Tratados, dictaminados para su aprobación por otra dependencia del Ejecutivo federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El consenso entre los principales constitucionalistas de México, empieza por reconocer que no se trata de una cuestión de simple semántica, sino de un asunto de fondo que implica un serio cuestionamiento a la constitucionalidad de los actos de Ejecutivo que se derivan de la suscripción y aplicación de este tipo de acuerdos.

Hay que señalar que la discrecionalidad en el caso de los acuerdos interinstitucionales ha llegado al punto en el que el Ejecutivo federal ha vulnerado la propia definición de la materia a la que se refieren los acuerdos interinstitucionales y ha suscrito bajo esta figura instrumentos que afectan el núcleo de nuestra política exterior sin intervención alguna del Congreso Mexicano, baste recordar el denominado "Memorando de Entendimiento entre México y Estados Unidos relativo a la Cooperación en Materia de Violencia Fronteriza", a través del cual la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la Procuradora General de Justicia de los Estados Unidos, suscribieron un acuerdo cuyas consecuencias para la vida en la frontera y aún en territorio nacional fueron desastrosas. Naturalmente esta arbitrariedad fue posible gracias a que la figura de los acuerdos interinstitucionales ha caído en lo que vulgarmente se conoce como tierra de nadie.

Por ello el punto nodal de ésta iniciativa se relaciona con restituir en el caso de los acuerdos interinstitucionales un principio clave de nuestra estructura institucional que tiene que ver con la división y el equilibrio de los poderes del Estado, con prever desde el ámbito de las atribuciones de ésta Cámara de Diputados las responsabilidades que en materia presupuestal pudieran implicar y por último con velar, como es nuestra facultad, por la integridad y bienestar de las comunidades sobre las que recae nuestra representación popular.

Restablecer un contrapeso entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de instrumentos internacionales, constituye una reforma clave que posibilitará, a través de la Cámara Baja, coadyuvar al cumplimiento del espíritu de la ley, regulando una materia cuya jurisdicción está hoy mal asignada a la Secretaría de

Relaciones Exteriores, es decir, del Ejecutivo al Ejecutivo. Es de hacer notar que continúa como atribución exclusiva del Senado de la Republica la aprobación de aquellos instrumentos que afectan directamente el rumbo de nuestra Política Exterior, y que la participación de la Cámara Baja solo se dará, y es indispensable que así sea, en el rubro de los Acuerdos Interinstitucionales en virtud de que inciden directamente en la vida de las comunidades.

Por lo antes expuesto y fundamentado, someto a esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona una fracción tercera, actualmente derogada al artículo 74 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos y se reforma las fracciones II y IV del artículo 2 y el artículo 7 de la Ley sobre Celebración de Tratados Internacionales.**

**ARTICULO PRIMERO.** Se reforma la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74.-

I a II ...

Fracción III

**Aprobar los Acuerdos Interinstitucionales celebrados por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.**

IV a VIII ...

**ARTICULO SEGUNDO:** Se adiciona un párrafo tercero a la fracción II de artículo 2; se reforma la fracción IV del mismo artículo y el artículo 7 de la Ley Sobre Celebración de Tratados Internacionales, para quedar como sigue:

Artículo 2

I ...

II ...

...

...

De conformidad con la fracción tercera del artículo 74 de la Constitución Política los Acuerdos Interinstitucionales deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados y serán ley suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

III ...

IV.- "Aprobación": el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República y la Cámara de Diputados aprueba los Acuerdos Interinstitucionales celebrados por cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.

V a VIII ...

...

...

...

...

Artículo 7.- Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán **solicitar la aprobación de la Cámara de Diputados**

**de cualquier Acuerdo Interinstitucional que** pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. **La Cámara de Diputados deberá formular** el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro correspondiente.

#### **ARTÍCULO 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, 25 de abril de 2005.

Dip. Jorge Martínez Ramos (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1740-II,  
martes 26 de abril de 2005.**

**QUE REFORMA EL ARTICULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA  
LAGUETTE LARDIZÁBAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Martha Laguette Lardizábal, en mi carácter de diputada a la Quincuagésima Novena Legislatura y como miembro del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Carta Magna, someto a la consideración de este alto cuerpo colegiado, iniciativa de decreto a fin de reformar el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de suprimir la obligación que tienen las entidades federativas de integrar en sus legislaturas diputados electos bajo el principio de representación proporcional, dejando esta posibilidad a su libre determinación. Lo anterior con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Constituyente fijó como norma suprema que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Perfeccionar los métodos para garantizar el ejercicio de la soberanía por el pueblo ha sido propósito permanente en la evolución de nuestro sistema electoral y constituye una obligación indeclinable de los poderes públicos constituidos.

El sistema electoral de nuestra Constitución, lejos de permanecer estático, ha ido avanzando sucesivamente. Legisladores procedentes de diversas corrientes políticas, comprometidos con el desarrollo de nuestras instituciones representativas, han adecuado las normas electorales a la evolución política de nuestra sociedad, de la ciudadanía en su conjunto y de los propios partidos.

Vivimos ahora tiempos nuevos, de adaptación de las estructuras y de ampliación de la capacidad política para enfrentar las necesidades de la población y concurrir ventajosamente a las grandes transformaciones que se avecinan.

La modernización es la estrategia de la transformación; la modernización político electoral del país y de los estados es un reclamo ciudadano que los miembros del Partido Revolucionario Institucional hemos asumido como reto y como programa de gobierno.

Pluralizar y democratizar a los Congresos estatales supone renovar la estructura electoral, además de respetar los procesos y resultados electorales; pero sobre todo, supone que los candidatos de los distintos partidos contendientes tengan una verdadera idoneidad en razón de sus intereses populares y su arraigo a la localidad.

Debe buscarse a toda costa que la integración de las legislaturas de los estados responda a criterios reales de representatividad con su población, de tal forma que el número de sus integrantes sea tal que no las vuelva ineficientes ni por la falta, ni por el exceso de representantes.

Los Congresos estatales son cuerpos colegiados que deben tomar decisiones políticas, muchas veces con carácter apremiante y perentorio, para encauzar la vida pública y resolver o prevenir sus múltiples problemas.

La democracia representativa tiene como base esencial la idea de que la mayoría ciudadana expresa su voluntad a través de sus representantes en el Congreso.

El sistema representativo de gobierno exigió una fórmula en la que el pueblo tuviera representación y, es a través del sufragio como se obtiene la participación popular en la gestión de los intereses de la colectividad. A través de este proceso, cuando se trata de la función electoral, los ciudadanos hacen elección de aquellos individuos que a su nombre van a desempeñar los cargos de carácter electivo.

La forma democrática de gobierno no puede concebirse sin un orden jurídico que la regule y a su vez establezca claramente los límites del poder instituido. Para propiciar el avance democrático de los estados, resulta conveniente reformar las normas relativas a la integración y composición de las legislaturas, en lo que respecta a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, prevista en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Política Federal.

El presente proyecto pretende formular una modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente al artículo 116, fracción II, párrafo tercero, a efecto de suprimir la obligación que tienen las entidades federativas de integrar en sus legislaturas diputados electos bajo el principio de representación proporcional, dejando esta posibilidad a su libre determinación.

Esta propuesta de iniciativa al Congreso de la Unión, es presentada con la seguridad de que los más podrán encontrar en ella razones para sumarse, en una base sobre la cual los mexicanos podremos gestar la nueva cultura política que se nos demanda; todo ello con miras a otorgar mayor libertad a los estados, en lo que respecta a las formas de integración de sus respectivas legislaturas y a fortalecer la participación de la ciudadanía en la conducción democrática de los designios del Estado.

Estimo que es necesario adecuar la integración de los Congresos estatales a las aspiraciones de cada entidad federativa, de acuerdo a las determinaciones que la propia ciudadanía les designe, pues el interés supremo consiste en asegurar la libre y responsable expresión de la voluntad ciudadana, a través del perfeccionamiento de los procedimientos que garanticen la efectividad del sufragio.

Considero que las instituciones que permiten la vida ordenada del Estado, deben actualizarse a la luz de la experiencia. Debe considerarse que un sistema electoral además de proveer los mecanismos para la integración de la representación

política, debe asegurar el eficaz cumplimiento de los objetivos que se fijan los órganos de gobierno.

El sistema que se propone en esta iniciativa, constituye entonces la adecuación de nuestro marco constitucional a la realidad de cada entidad federativa, permitiendo que sean éstas las que determinen al interior de su legislación local la forma en la cual habrán de integrar sus asambleas legislativas, de acuerdo a sus propias necesidades y objetivos, pues es un hecho socialmente conocido que múltiples voces se alzan para plantear la desaparición de los legisladores plurinominales, en tanto que otras reclaman su subsistencia; por lo que se hace necesario que en cada entidad, sea la propia ciudadanía la que defina si esa figura de los diputados de representación proporcional se mantiene o desaparece, pues cada estado tiene sus propias condiciones y circunstancias que deben reflejarse en la norma legal.

En la actualidad y debido a la diversidad de triunfos por diferentes partidos políticos distintos al que ejerce la titularidad del Ejecutivo federal, se puede hablar de un verdadero avance en el sistema de partidos, de un auténtico abanico de opciones político electorales en el espectro nacional para cualquier ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos, llevando con su voto al ejercicio del poder, prácticamente a cualquier partido político a ocupar puestos de elección popular, haciendo que el principio de representación proporcional pierda vigencia, ya que indudablemente el momento histórico en que se incorporó esa figura en la Constitución y en la legislación electoral, era por demás necesario.

Hoy en día, ha perdido vigencia, existen opciones diferentes tanto para consolidar la democracia, como para coadyuvar con el auténtico desarrollo de los partidos políticos, que la Ley Suprema define como "*entidades de interés público, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio*

*universal, libre, secreto y directo",* y que verdaderamente los postulados anteriores se lleven a cabo por conducto de los diferentes partidos políticos.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por el numeral 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Representación Popular el presente proyecto con el carácter de

## **DECRETO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se **reforma** el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado en los siguientes términos:

**Artículo 116.-** ...

...

**I.-** ...

**II.-** ...

...

**Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos según el principio de mayoría relativa, en la forma que señalen sus leyes.**

**Además, dichos ordenamientos podrán establecer el principio de representación proporcional.**

**IV a IX.-** ...

...

## **TRANSITORIOS**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remítase a las legislaturas estatales el proyecto de minuta de decreto correspondiente para los efectos conducentes.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 21 días del mes de abril del año dos mil cinco.

Dip. Martha Laguette Lardizábal (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1740-II,  
martes 26 de abril de 2005.**

**QUE REFORMA EL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA  
LAGUETTE LARDIZÁBAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

**Martha Laguette Lardizábal**, en mi carácter de diputada a la Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, y como integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comparezco ante esta soberanía a presentar una iniciativa con proyecto de decreto, a efecto de adicionar una fracción V, recorriendo la numeración de la misma fracción vigente, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que toca a la participación que esta Cámara de Diputados debe tener en la definición y autorización de los programas del Poder Ejecutivo Federal tratándose de asistencia pública. Lo anterior, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

A la asistencia pública y a lo estrictamente social, para los efectos de la presente iniciativa, podríamos definirlo en términos negativos: es todo aquello que no tiene carácter político o económico: alimentación, salud, vivienda, y grupos sociales de alta vulnerabilidad, entre otros.

Eficientar la actuación política y administrativa de los órganos del país y promover el crecimiento económico, son acciones que carecen de sentido si todo ello no se traduce en un constante mejoramiento de la calidad de vida de la población, particularmente de las clases sociales más desvalidas.

No podemos soslayar que México y sus estados todavía se encuentran inmersos en la secuela de una crisis que no se ha superado aún; el desempleo, la falta de inversión productiva y, en general, la carencia de oportunidades, continúan lacerando a la mayor parte de la población.

Que yo recuerde, el tema del hambre nunca ha sido objeto de un análisis serio y honesto en el contexto de la planeación de las actividades del país, ya que, culturalmente hablando, es como la sexualidad, un tema tabú, que tiene que tratarse en secreto y en voz baja, porque nos avergüenza.

Sin embargo, la pobreza es un hecho inocultable, algo que ya está aquí y que vulnera gravemente a las clases sociales más pobres.

Pero, expliquémonos: una cosa es la hambruna, es decir, la falta absoluta de alimentos, y otra es lo que los expertos en nutrición denominan el hambre específica, es decir, las deficiencias de la alimentación en cuanto a proteínas, carbohidratos y determinadas vitaminas y minerales; y eso sí existe, de manera muy amplia, en nuestra sociedad.

Estudios científicos practicados en el país, revelan que la dieta del mexicano de más escasos recursos se ha venido demeritando, por diversos factores, entre los que destaca la baja calidad de los productos alimentarios procesados, en primer término, y por razones culturales, es decir, hábitos negativos, como factor adicional.

Insisto, nadie se ha atrevido a tocar este tema que, a querer y no, se está convirtiendo en una especie de detonante social.

Por eso resulta muy importante que sea nuestra Legislatura la que se atreva a plantear este problema, con objetividad y honestidad.

El problema es muy complejo y de difícil solución, pues la primera respuesta sería pugnar por el desarrollo de la agricultura y la ganadería; ello es lógico y tal pugna

representaría la solución de fondo; pero, la tendencia de la producción agropecuaria en el país es a la baja, por los múltiples problemas que aquejan al campo, añejos problemas que no hemos podido resolver, y menos aún en el esquema de un Tratado de Libre Comercio que solamente privilegia a la agricultura de exportación y margina a la producción de alimentos y a los campesinos que tradicionalmente se dedican a producirlos.

Pero, ¿debemos quedarnos los mexicanos cruzados de brazos? ¿No existirán, acaso, otras alternativas que al menos contribuyan a paliar tan tremendo problema?

Las propuestas son múltiples y de variados ámbitos competenciales:

- 1.- Debemos pugnar por más y mejores apoyos para el campo mexicano, particularmente en favor de los productores de alimentos; incluso, diseñándose al efecto un programa específico.
- 2.- Que se pongan en práctica campañas de orientación destinadas a concientizar a la sociedad respecto a un mejor aprovechamiento de los alimentos que se consumen y ofrecen al mercado, pues, en cierta medida, la subalimentación se explica en función de malos hábitos alimentarios; estas campañas de manera específica deberán orientarse a la mujer que es madre de familia.
- 3.- Que el Estado nacional convoque a científicos y tecnólogos expertos en esta materia, a efecto de desarrollar tecnologías apropiadas en materia de producción de alimentos, conforme a objetivos de relativa autosuficiencia y autoconsumo en las comunidades más pobres, tanto del campo como del medio urbano.

En lo que respecta a vivienda, debemos concebirla en su exacta y justa dimensión; no únicamente es un dato físico, una cubierta protectriz de los seres humanos, o una construcción; es eso y mucho más; es la base física y sustentación moral de un hogar. Uno de los objetivos existenciales y sociales más deseado es contar con una casa habitación, con un hogar, y esto es válido para todas las clases sociales; quien carece de esta base,

difícilmente puede lograr los demás objetivos de su vida, es decir, tranquilidad psicológica, estabilidad moral, salud y desarrollo personal.

En el país es alto el déficit de vivienda, es decir, de una casa habitación propia y no de renta; estudios más o menos confiables nos revelan que el déficit se calcula en cifras de más de seis dígitos.

Por esto mismo, las propuestas en busca de la auténtica asistencia social se basan en el desarrollo de algunas estrategias, entre las que podemos resaltar las siguientes:

1.- El Poder Ejecutivo Federal debe convocar a ingenieros civiles, arquitectos y demás personas e instituciones vinculadas a la industria de la construcción de viviendas, a un concurso que tenga por objeto la propuesta de una vivienda popular tipo, al más bajo costo, con técnicas constructivas sencillas y eficientes, con materiales baratos y no tradicionales, con dispositivos de energía solar activa y pasiva, con biodigestores para evitar la necesidad del drenaje y con anexos productivos, como pudiera ser una área de hortaliza; el modelo tipo que resultare, deberá proyectarse para la autoconstrucción de pies de casa bajo el esquema de vivienda progresiva. **Señores Legisladores: esto sí es asistencia pública.**

2.- La autoconstrucción con aplicación de tecnologías apropiadas, debe ser la respuesta a las demandas de las clases económicamente más débiles y hasta de las marginales.

Tratándose de salud, y antes de entrar en la materia, creo que debemos establecer una primera definición: la salud es un estado de equilibrio entre el organismo y su medio ambiente en cuanto al intercambio de energía; su antítesis la constituiría la enfermedad.

Por otra parte, la salud es el valor por excelencia, pues si ésta se pierde, no pueden lograrse los demás, o bien, carecerían de todo sentido.

Debemos distinguir entre servicios de salud preventivos y curativos: los primeros son los más importantes, pues previenen la enfermedad; los otros operan después de que el organismo ha perdido su equilibrio respecto al medio ambiente; por añadidura, los primeros son los más baratos.

El déficit en materia de servicios de salud es muy grande en el país y, para variar, castiga fundamentalmente a las clases sociales más pobres.

El costo de los medicamentos resulta ya estratosférico y no se diga el costo de la atención en clínicas y hospitales, de donde resulta que sólo los que tienen dinero tienen derecho a la salud efectivamente.

Podemos distinguir las siguientes categorías de servicios de salud:

Gremiales, que se prestan a los trabajadores organizados a través de instituciones públicas como el IMSS, ISSSTE, por citar algunas.

Privados, que son manejados por la iniciativa privada e incluyen a los consultorios médicos, clínicas y hospitales de carácter particular.

Institucionales a población abierta, que son aquellos que coordinadamente prestan la Federación y los estados a todas aquellas personas que no se inscriben en los anteriores grupos, es decir, las más pobres.

Lo cierto es que son varios millones de mexicanos los que no tienen acceso a dichos servicios, por limitaciones económicas, por cuestiones jurídicas, por ignorancia o por su grado de marginación.

Por eso es que las acciones que debemos realizar para mitigar un poco esta situación imperante, van en este sentido:

1.- Enfatizar los servicios de medicina preventiva en las comunidades más pobres, particularmente el diagnóstico temprano de enfermedades endémicas y propias de la región: padecimientos gastrointestinales, bronquiopulmonares, cáncer y sida, entre otros.

2.- Llevar a cabo campañas de información orientadas a difundir entre la población de más escasos recursos las medidas y técnicas de auto cuidado de la salud, particularmente a las madres de familia.

3.- Campañas de información y orientación a dichas comunidades, para que conozcan los servicios institucionales y a población abierta que se ofrecen, a efecto de que puedan tener acceso a los mismos.

4.- Campañas de información y orientación a madres de familia de escasos recursos sobre cuidado de los niños y medidas de prevención de enfermedades propias de las madres y de los menores de edad.

5.- Formación de un banco de medicinas con el propósito de que éstas puedan ser o bien obsequiadas o vendidas al costo y aprovechando las ventajas de adquisiciones al mayoreo, si fuere posible comprándolas a las empresas fabricantes, a efecto de atender, a población abierta, a los grupos más necesitados y depauperados.

En lo que respecta a Grupos sociales de mayor vulnerabilidad, entendiéndolos a éstos los que conforman los indígenas, los discapacitados y los adultos mayores.

En el primer grupo, pugnamos por:

1. Reconocer y proteger la autonomía y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.
2. Auspiciar una mayor participación y una mejor representación políticas de los pueblos y comunidades indígenas.
3. Garantizar acceso pleno a la justicia.
4. Promover y difundir sus manifestaciones culturales.
5. Asegurar su educación y capacitación.
6. Garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas.
7. Impulsar la producción y el empleo.
8. Dar protección a los indígenas migrantes.

De igual forma, los temas fundamentales del mejoramiento de la calidad de vida de los adultos mayores, son los siguientes:

1.- Salud.- Prevención y curación de las enfermedades típicas de los adultos mayores.

2.- Integración sociocultural.- Se refiere a la identificación y aplicación de medidas que tengan por objeto el conocimiento y cabal comprensión de los problemas psicológicos y socioculturales que afectan a los adultos mayores; a la sensibilización de autoridades y particulares sobre dicha problemática; a la creación de un clima social, en los hogares, instituciones públicas y privadas, centros de diversión y culturales, entre otros, que permita a los adultos mayores su integración productiva y digna en los diversos ámbitos de la vida social; el objetivo fundamental es provocar un cambio de actitudes frente a los ancianos en el sentido de erradicar su rechazo, su olvido e incompreensión; esto es, alentar en los gobiernos y la sociedad actitudes de auténtica solidaridad humana y apertura, de oportunidades y protección efectiva de estas personas.

3.- Diversión y esparcimiento.- Se refiere a la necesidad de impulsar programas que tengan por objeto brindar a los adultos mayores la oportunidad de divertirse sanamente y fortalecer sus intercambios sociales, entre ellos y con el resto de la sociedad, tales como organización de eventos sociales, culturales, deportivos, artísticos, cívicos, de mejoramiento de la vida comunitaria y solidaridad social, entre otros.

Además, deben establecerse los siguientes principios rectores:

1.- Equiparación de oportunidades.- Se refiere a la necesidad de que los adultos mayores cuenten con oportunidades de desarrollo personal, productivo y social de acuerdo con sus condiciones psicofisiológicas; es decir, que las instituciones públicas y privadas sean capaces de ofrecerles oportunidades adecuadas y congruentes con su situación y que no exista discriminación por virtud de la edad.

2.- Desarrollo de medios científicos, técnicos e institucionales.- Se refiere a la necesidad de que los gobiernos y la sociedad aprovechen los avances de la ciencia y la tecnología para facilitar y mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, tales como: dispositivos para mejorar la audición, la visión, la locomoción, la respuesta institucional a tal tipo de problemas,

entre otros; asimismo, el desarrollo de recursos humanos especializados para tal propósito.

3.- Desarrollo de terapias de integración social.- Se refiere a la programación de cursos de capacitación laboral, de cuidado del medio ambiente, de terapias ocupacionales; a la promoción de intercambios entre adultos mayores, niños y jóvenes, con vistas a crear un clima de comprensión y aceptación; igualmente, a la organización institucional que sea menester para el logro de tales propósitos.

4.- Defensa institucional de los derechos de los adultos mayores.- Se refiere a la asesoría jurídica, representación en juicios y procesos en general que tengan por objeto la defensa de los derechos de estas personas, en los casos en que se violenten sus garantías individuales, sus derechos humanos, se les discrimine por razón de la edad, se les abandone, margine o vulneren las disposiciones aplicables.

5.- Sistema institucional de apoyo a los adultos mayores.- Se refiere a las dependencias, organismos y programas, públicos y privados, que se han instituido con el propósito de mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

6.- Barreras socioculturales.- Este concepto alude a las diversas actitudes socioculturales que discriminan y marginan a los adultos mayores por virtud de su avanzada edad; es contrario al principio de equiparación de oportunidades; la eliminación de éste tipo de barreras supone la necesidad de poner en práctica programas institucionales de diverso orden: de información sobre la problemática de la tercera edad; de sensibilización dirigidos a los líderes de opinión en los sectores público, social y privado; programas que se incluyan en el proceso de enseñanza en las diversas escuelas y niveles de educación, entre otros.

Esta es una auténtica concepción de Asistencia Social, y esta iniciativa establece las bases a efecto de que el país lleve a cabo un auténtico tutelaje de los que menos tienen, y de manera oficial, transparente, sin estrategias preelectorales ni desvíos para campañas, como en el caso más reciente, protagonizado por Jorge Serrano Limón, ex presidente del Comité Nacional Provida, quien tendrá que pagar una multa superior a los 13 millones de pesos por el manejo irregular de recursos del erario público que le fueron entregados para el programa de Centros de Ayuda para la Mujer, además de su inhabilitación por 15 años para ejercer cargos públicos.

Como fue enunciado ya, pueden emprenderse muchas acciones en pro de los grupos vulnerables de nuestro país, y qué mejor que nosotros con la representación del pueblo mexicano para participar en la definición y autorización de los proyectos, planes y programas encauzados a la asistencia social en México, que hasta ahora son puestos en marcha unilateralmente por el titular del Ejecutivo Federal, claro, con los dudosos y opacos resultados que ya conocemos.

Históricamente, nuestro perfil se encauza a esa representación social; como diputados, nos hemos acercado a las más sentidas demandas populares, sobre todo, a ser un puente natural entre nuestros representados y las diversas instancias gubernamentales, como verdaderos gestores de sus intereses, además de cumplir con nuestro papel de legisladores que la misma gente nos ha encomendado.

Desde que se constituyó el bicammarismo en México en 1874, tocó a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, precisamente con el ánimo de que fuera la representación popular la que definiera cual sería el destino de los dineros de los mexicanos, atribución que no se dejó al arbitrio de otro Poder del Estado, ni a la cámara contigua de senadores, por estimarse potestad propia de los representantes populares.

En el caso concreto de los recursos obtenidos por la Lotería Nacional, cuyo destino es particularmente más bondadoso, por su naturaleza de asistencia pública, que debe entenderse más bien como social, la participación de la Cámara de Diputados se hace igualmente importante en la definición de esos proyectos, planes, programas y políticas públicas encauzadas al beneficio de los que menos

tienen, lo que deberá ser atendido con la propuesta de reforma constitucional y legal en materia de asistencia pública.

Para el efecto, es menester adicionar una fracción V al artículo 74 de la Carta Magna, para facultar a la Cámara de Diputados a participar en las definiciones y autorizaciones de los mencionados proyectos y programas en materia de asistencia pública que sean propuestos por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Carta Magna, someto ante el Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

### **Decreto**

**Único.** Se adiciona una fracción V, y se recorre la numeración de las subsecuentes fracciones a efecto de que el texto de la fracción V vigente pase a ser VI (que actualmente se encuentra derogada) y la VII y VIII queden sin cambio, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74.- .....

I a IV. ....

**V. Aprobar y modificar, en su caso, el Programa de Asistencia Pública que anualmente deberá presentarle el Ejecutivo Federal, que estará sujeto a los mismos plazos que los previstos en el párrafo segundo de la fracción IV de este artículo. Este programa incluirá, cuando menos, la descripción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de asistencia pública y los objetivos y metas que se pretendan alcanzar;**

**VI. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.**

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

VII. ....

VIII. ....

### **Transitorios**

**Artículo Primero.-** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remítase a las legislaturas estatales el proyecto de minuta de Decreto correspondiente para los efectos conducentes.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 26 días del mes de abril del año 2005.

Dip. Martha Laguette Lardizábal (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1740-I, martes 26 de abril de 2005.

**QUE REFORMA LOS ARTICULOS 55, 58, 62 Y 91 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS HERNÁN SILVA VALDÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Con fundamento en las disposiciones contenidas en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito diputado Carlos Hernán Silva Valdés, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, someto a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone reformar la fracción V del artículo 55, y los artículos 58, 62 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando estos preceptos, con un párrafo que garantice el pleno cumplimiento de la voluntad popular que se expresa en la elección de gobernantes y representantes populares, a través del sufragio efectivo:

**Exposición de Motivos**

En nuestro país, el tránsito hacia un pleno estado democrático, que garantice verdaderamente, el ejercicio eficaz de las responsabilidades y funciones de los políticos, como servidores públicos, ha sido un proceso lento, gradual, que voluntariamente o no, ha sido inhibido por los actores políticos convencionales. Este proceso, ha estado expuesto a vaivenes y coyunturas sociales y políticas. Y escasamente ha propiciado las condiciones necesarias, para la consolidación de nuestras instituciones, que derive en el ya impostergable, posible y justo desarrollo sustentable de la economía nacional, para elevar real y efectivamente el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos. No obstante, este complejo proceso de

transición a la democracia, ha podido avanzar, gracias a que los ciudadanos, organizados al margen de los partidos políticos, bien sea en asociaciones civiles o sociales y en amplios movimientos reivindicatorios, han estado haciéndose cargo y asumiendo, en las últimas décadas, un protagonismo decidido, a favor de la democratización del país, de su sistema jurídico y de sus instituciones.

Es a la fuerza y capacidad organizativa de las y los ciudadanos mexicanos, movilizados en torno a un sinnúmero de demandas, a quien debemos atribuir, los indiscutibles avances registrados, en el tema político electoral, y las distintas reformas a la normatividad jurídica en esta materia.

Otro factor determinante en este devenir democrático, ha sido el comportamiento electoral de las y los ciudadanos, que, -de manera persistente- han optado, por un lado, por ratificar con su voto, el pluralismo político electoral, en todos los ámbitos de la vida pública y por el otro, evidenciado, -con el creciente abstencionismo presente en todos los comicios a lo largo y ancho de nuestra república-, un profundo desprecio, más por los actores que por nuestro sistema político electoral. Así, en la composición de las instancias legislativas, tanto a nivel local como federal, ésta diversidad ha permitido y obligado a la coexistencia y convivencia política de legisladoras y legisladores, que provenimos de distintos referentes ideológicos o partidarios, y, al mantenimiento -así sea en niveles aún primarios- de un equilibrio y un contrapeso reales a las decisiones, otrora hegemónicas del Presidente de la República en turno, que a lo largo de varias décadas fue -a contrapelo de las disposiciones constitucionales- el único e indiscutible gran legislador e incluso elector.

Es en nuestra legislación e instituciones electorales, en donde podemos ubicar los mayores logros, en términos de desarrollo democrático. No obstante, aún en esta materia, persiste la necesidad de perfeccionar normas, revisar el diseño estructural y, el funcionamiento de las instituciones responsables, de garantizar su aplicación y vigencia; a fin de, asegurar y consolidar lo logrado por la vía de nuevas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta necesidad que se hace extensiva a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a otras leyes como la Orgánica del Congreso de la Unión, por citar algunos ejemplos, que deben ser revisadas, tanto desde la óptica de consolidación y desarrollo, de nuestros aún incipientes sistemas de ejercicio democrático del poder público, como de control de la constitucionalidad de los actos y políticas públicas; de los principios de división de poderes y de rendición de cuentas; de la democracia representativa, y también, para introducir métodos de mayor participación de las y los ciudadanos, en la definición de las políticas públicas y en los procedimientos de evaluación del desempeño de los gobernantes o representantes populares.

*"porque la democracia no se reduce al acto electoral, sino que, requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura, que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por los derechos de todos<sup>1</sup>".* Es, en esta frase -abogar por los derechos de todos- que debemos entender la obligación fundamental y por excelencia, de todo estado democrático y de pleno derecho. Es preciso, que en este concepto, ubiquemos la esencia misma de la democracia, porque en ella, también se encierra el lacerante rezago social, que está generando conductas, que amenazan con desbordarse.

Nadie puede, con legitimidad, aducir que en México vivimos en un estado democrático y de pleno derecho, en tanto persistan los niveles de injusticia, desigualdad e inequidad social, que mantienen a la nación escindida, con el 53.7% del total de la población, sobreviviendo en condiciones de pobreza.

Ante tales circunstancias, se explica el hecho de que la percepción social, del quehacer, la función, la responsabilidad y la credibilidad de las y los Legisladores en México, sea negativa; como negativo es, el balance que -por regla general- el ciudadano o ciudadana hace de sus gobiernos, de la democracia, de los políticos y de los partidos políticos.

En México, vivimos un etapa -que se prolonga ya algunos años- de desencanto del fenómeno democrático, consecuencia, -hasta cierto punto natural- de las grandes expectativas, que se abrieron ante el electorado mexicano, con el resultado de los comicios presidenciales del 2000, mismas que no han encontrado -hasta ahora- la respuesta institucional debida.

Los cambios que a la mayoría de las mexicanas y mexicanos les interesan no han llegado, y ni siquiera se esbozan en hechos tangibles para el mediano plazo. Las y los Legisladores, no debemos desatender ni soslayar esta situación, en primer lugar porque el riesgoso estado de cosas actual, implica a la nación en su conjunto, y en segundo lugar, porque en las causas profundas de esta situación, ningún gobernante o servidor público y ningún partido político, es del todo ajeno o puede dejar de asumir, la cuota de responsabilidad política y social que le corresponde, respecto del enorme cúmulo de demandas socioeconómicas y políticas, cuya solución es reclamada, cada día, con mayor exigencia, a los gobiernos en todos los órdenes y jurisdicciones.

Por esa razón, es preciso que en estricto cumplimiento del deber ser, de la razón misma que justifica la existencia de los estados democráticos y del estado mexicano, nos hagamos cargo del presente y futuro de nuestra nación y que, -en consecuencia- busquemos los mecanismos y procedimientos para reconciliar a las y los mexicanos con la política, en su más pura y alta acepción, que es la de la convivencia en la tolerancia, en la pluralidad, en armonía, en la civilidad y la normalidad democráticas; en la histórica y vigente enseñanza Juarista que dice: *"Entre los hombres como entre las naciones el respeto al derecho ajeno es la paz"*.

La permanencia de los derechos civiles, políticos y sociales en México, es clave para que la política económica y social no sea separada de la agenda democrática. Es en este contexto que se propone esta modesta iniciativa de reforma constitucional, de Reforma del Estado, que bien podría ser considerada un primer paso, en el sentido de atender el reclamo social constante y persistente:

Que las y los servidores públicos, emanados de una elección popular, cumplan cabalmente, con el mandato que el voto mayoritario, de las y los ciudadanos les confirió.

Que lo hagan, con absoluta responsabilidad, con la atingencia debida y por todo el tiempo, o por la mayor parte del tiempo posible, del periodo para el cual fueron electos.

Ello, es condición *sine quan non*, para que nuestro sistema político, pueda ir paulatinamente recobrando uno de sus ingredientes fundamentales: la confianza, la credibilidad y la confiabilidad en sus políticos.

Resulta contrario a toda lógica, que aquellas mujeres y hombres que fueron postulados como candidatos, para el desempeño de un cargo de elección popular, y que, habiendo presentado ante la ciudadanía un conjunto de propuestas, planes de gobierno y plataformas electorales o legislativas, los abandonen de improviso para ir en pos de un nuevo y más alto cargo de elección en la jerarquía de la representación pública, o de los diferentes cargos de gobiernos, sólo porque ello responde a su proyecto político particular.

La inconsistencia, incongruencia y veleidosidad de las y los políticos, que transitan -sin reposo- de uno a otro cargo de elección pública, sin haber concretado o cumplido, con los compromisos previa y originalmente contraídos, daña severamente, su credibilidad y la de los partidos políticos, a la par que, abona el aumento de la desconfianza, y el recelo de las y los ciudadanos. Este fenómeno que conocemos y designamos "*como lucha por el poder mismo*", ha desprovisto a la práctica política y a la política electoral en México, de su esencia, y de la única razón que la ennoblece y legitima: la lucha por el poder, pero para que el poder sirva a la vida, y a los derechos de las gentes, de los pueblos, de las comunidades; de las naciones.

Actualmente, con formas y tiempos rebasados por la realidad, el sistema político empeña sistemática y excesivamente millonarios recursos públicos, que se destinan a los partidos políticos, a las campañas y a la organización de los

procesos de elecciones públicas; sólo para ver que con mucha frecuencia, los políticos electos, saltan a otro cargo mejor, calculando muchas veces, la ventajosa prolongación de su permanencia en el poder público, olvidando irresponsablemente, a sus representados y los proyectos ofrecidos, para garantizar su provecho personal.

Nuestro sistema jurídico permite que esto ocurra, y por lo tanto es legal y más aún, es un derecho político que de alguna manera tiene pleno reconocimiento normativo y un estatus de engañosa funcionalidad en la práctica política mexicana. Esto, no lo discutimos -por el contrario- es precisamente porque lo reconocemos como una situación que contribuye, a acrecentar la falta de credibilidad de las y los ciudadanos en la política, en los partidos políticos y en los actores políticos mexicanos, es que, estamos proponiendo esta iniciativa de reforma constitucional, porque consideramos inconveniente, la pertinencia de que se mantenga el actual estado de cosas. Lo que como Legisladores cuestionamos, es la legitimidad de mantener la vigencia, de una disposición constitucional que -a excepción del ámbito y de los espacios del poder público- la sociedad cuestiona, y lo hace con sustento, razonada y frecuentemente.

Para las diputadas y diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, escuchar receptiva y sensiblemente, y atender las demandas de las y los ciudadanos mexicanos, es la esencia misma de la representación pública. Es lo que nos confiere la autoridad política y moral en la cual sustentamos nuestros actos, iniciativas y el sentido mismo, de nuestro voto, en tanto Legisladores. Esta iniciativa de reforma constitucional, que ponemos a la consideración de esta Honorable Cámara, y en su momento -satisfecho que fuere el procedimiento correspondiente- de la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y a las honorables Cámaras de Diputados de los Congresos en las Entidades Federativas; obedece a la lógica y al compromiso ineludible, por todos nosotros adquirido, de ser artífices y constructores del sistema jurídico y de las instituciones, que nos permitan como sociedad y como país trascender a la

democracia plena. A la democracia que surge y se colma en la más amplia, eficaz y cotidiana participación de las y los ciudadanos en el diseño y toma de decisiones de políticas públicas.

Esta iniciativa, de aprobarse, también promoverá la apertura de los espacios necesarios, para la renovación e inserción de nuevos actores políticos, esto es, de actores políticos de una nueva generación a la vida y responsabilidades públicas.

En la medida en que más ciudadanos y ciudadanas se interesen responsablemente, se capaciten adecuadamente y se les permita insertarse y fluir a través del sistema político mexicano, éste se revitalizará, se nutrirá de sus mejores hombres y mujeres; alejándose así, de los tradicionales, enquistados y monopólicos cotos y capillas de poder, que impiden, el verdadero desarrollo sustentable de nuestra Nación, que no sólo es perfectamente posible pretenderlo, sino que sobradamente merecemos los mexicanos y las mexicanas.

La iniciativa de reforma constitucional que proponemos, además de reivindicar plenamente el respeto al voto y a la voluntad popular, aspira a que todo gobernante o representante popular electo por el voto ciudadano, cumpla a plenitud e íntegramente, con las funciones públicas que le fueron confiadas y con la agenda, programas o acciones de gobierno que estando en campaña y en busca del voto de los electores, se comprometió públicamente a impulsar.

Con esta iniciativa, se pretenden disminuir las tensiones políticas innecesarias y adelantadas, que distraen a los servidores públicos de la debida y plena concentración, en el desempeño de sus responsabilidades; ya que buena parte de su capacidad intelectual y de trabajo, se dirige prematuramente a conquistar una nueva, distinta o más alta responsabilidad.

En síntesis, y en términos muy sencillos, esta iniciativa propone crear las condiciones adecuadas, para que primero se termine la tarea política, de gobierno o legislativa iniciada, y sólo después, en función de dicho cumplimiento se aspire,

se pretenda y se busque con plena legitimidad, el apoyo tanto de los partidos políticos, como el de los ciudadanos, expresado en votos, para el desempeño de otra responsabilidad pública.

Por lo expuesto, con fundamento en las consideraciones de hecho, y en los preceptos legales invocados en el proemio, se somete a la consideración de esta Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se propone reformar la fracción V del artículo 55, los artículos 58, 62 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando estos preceptos con un párrafo, que garantice el pleno cumplimiento de la voluntad popular, que se expresa en la elección de gobernantes y representantes populares, a través del sufragio efectivo.

**Iniciativa de reforma constitucional con proyecto de decreto:**

**Artículo Primero:** Se modifica la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un párrafo que ocuparía la posición de párrafo tercero, a fin de mantener la coherencia de la disposición constitucional y recorriendo el actual párrafo tercero a la cuarta posición, para quedar como sigue:

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

I.

II.

III.

IV.

V. ...

...

Las y los diputados de las Legislaturas estatales, los asambleístas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los jefes delegacionales, los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, en funciones, no podrán ser electos en los distritos o circunscripción electorales, correspondientes a su entidad o jurisdicción, ni en ninguna otra durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen de sus puestos, cuando no hayan cubierto al menos con las dos terceras partes del tiempo de duración de dicho periodo. Satisfecha esta condición solo podrán ser electos si se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

Los Secretarios de Gobierno de los estados, los Magistrados y Jueces federales o del estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. ...

VII. ...

**Artículo Segundo:** Se modifica el artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un párrafo segundo, para quedar como sigue:

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

Las y los diputados federales, las y los diputados de las legislaturas estatales, los asambleístas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los jefes delegacionales los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, en funciones, no podrán ser electos senadores por los principios de mayoría relativa, de primera minoría, ni de representación proporcional,

durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen de sus puestos, cuando no hayan cubierto al menos con las dos terceras partes del tiempo de duración de dicho periodo. Satisfecha esta condición solo podrán ser electos si se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

**Artículo Tercero:** Se modifica el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 62.-** Los cargos de diputados y senadores propietarios sólo son renunciables por causa grave y, cuando lo hicieren, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador. **Independientemente de las sanciones que correspondan en los términos del título cuarto y su ley reglamentaria.**

**Artículo Cuarto:** Se modifica el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un párrafo segundo, para quedar como sigue:

**Artículo 91.-** Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.

Los gobernadores de las entidades federativas, las y los senadores de la República, las y los diputados federales, las y los diputados de las legislaturas estatales, los asambleístas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los jefes delegacionales; los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, en funciones; no podrán ser designados secretarios de Despacho, durante el periodo de sus respectivos encargos, aún cuando se separen de sus puestos; cuando no hayan cubierto al menos con las dos terceras partes del

tiempo de duración de dicho periodo. Satisfecha esta condición solo podrán ser designados si se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

#### **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, 12 de abril de 2005.

#### **Nota:**

1 Informe elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. (PRODDAL). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2001/2005. Pág. 23

Dip. Carlos Hernán Silva Valdés (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1740-I, martes 26 de abril de 2005.

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE INDEPENDENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN, 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, somete 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, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Una de las tareas que el Estado mexicano ha postergado la revisión del sistema de justicia siendo la procuración la que padece el mayor atraso. Esa dilación ha impedido arribar a cambios fundamentales positivos que permitan combatir el delito, lo que ha provocado que la evolución de los acontecimientos rebasen la capacidad de respuesta del Estado. Quizás las autoridades estiman que los mecanismos legales, estructurales y funcionales derivados de la reforma al sistema de justicia de 1994 están a prueba y aún esperan resultados; lo cierto es que la inoperancia solo conviene al mismo régimen, pues las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia son parte de un sistema de control político-social.

Sin embargo, la sociedad mexicana piensa diferente, se pronunció por que la clase política tome cartas al asunto, mediante una multitudinaria manifestación sin referentes en nuestra historia nacional. Esa sociedad movilizaba exigió, a todo tipo de autoridades federales y de los estados, respuesta a una de las garantías primigenias de cualquier ente colectivo civilizado: seguridad pública y combate frontal a la impunidad.

Bajo esa exigencia, el Ejecutivo Federal presentó un conjunto de reformas al sistema de justicia que están siendo analizadas por este Congreso de la Unión. Uno de los puntos más polémicos a mi juicio, esta el que propone un mando único de policía en el país y la posibilidad de que existan juicios orales.

Independientemente de lo que pueda resultar de esa propuesta del Presidente Vicente Fox, centrare mi iniciativa en un asunto que creo puede contribuir a que ese sistema de justicia avance significativamente en la lucha contra la impunidad, mediante la reformulación estructural de la procuración de justicia.

El sistema mexicano de enjuiciamiento penal ha tenido distintas fases históricas y jurídicas. Hoy el sistema penal, concreta la acción de la justicia criminal mediante la acción cotidiana de los poderes públicos, por una parte, la intervención del Poder Ejecutivo a través del Ministerio Público quien se encarga de la investigación de los delitos y la acusación formal ante los tribunales de los presuntos delincuentes; por otra parte, cierra el eslabón el Poder Judicial, que mediante los jueces penales, determina la responsabilidad penal al valorar las pruebas que les someten las partes.

Mi propuesta busca establecer un mecanismo que garantice el actuar imparcial, profesional y ético del órgano que por disposición constitucional es el único facultado para perseguir el delito: el Ministerio Público.

De acuerdo a nuestro marco constitucional, no puede haber juicio si no hay consignación de expedientes ante el juez de la causa. En caso de que esté mal

integrada la averiguación o simplemente se archive el asunto aún habiendo elementos, se favorece directa o indirectamente a la impunidad.

Pero puede también la persecución de los delitos ser un mecanismo de injusticia, cuando se le instruye una averiguación a un inocente sin haber elementos para ello, o bien, fabricando pruebas. Estoy convencido que el sistema de justicia por acción o por omisión, de quienes participaron en su creación, favorece a los ricos y castiga a los pobres.

Según análisis especial, del Centro de Estudios de Investigación para el Desarrollo, A. C, denominado, "La Seguridad Ciudadana y la Justicia Penal: los desafíos y las expectativas":

"En nuestro país, uno de los indicadores que más utilizan las autoridades para tratar de demostrar la eficacia de sus políticas es el hecho de que en México se ha duplicado en tan sólo ocho años la población carcelaria: de 94 mil en 1995, a 184 mil en 2003. Sin embargo, a pesar de la cifra de personas encarceladas, los delitos no disminuyen. La pregunta obligada es ¿A quiénes está encerrando nuestro sistema penal en las cárceles? Un dato revelador es que, con todo y el incremento sistemático de las penas, **dos terceras partes de los condenados** reciben penas inferiores a tres años, es decir son condenados por delitos menores. Los golpes al crimen organizado, autor de los delitos de mayor impacto social como el secuestro, el homicidio y el tráfico de personas, drogas y vehículos robados, si bien ha sido relevantes en algunas materias como el tráfico de estupefacientes, no han permitido menguar lo suficiente las industrias de estas industrias criminales. Pareciera que, ante la presión social, el sistema penal mexicano y sus autoridades no están buscando quién la hizo, sino quién la pague".

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno reconoce que "durante los últimos años se ha registrado una creciente actividad delictiva, mejor organizada, más sofisticada y con influencia extraterritorial y poder económico que vulnera el

Estado de Derecho". Tan grave es el diagnóstico como ineficaz es la estrategia para combatir delitos.

El Centro de Estudios anteriormente señalado nos registra que la percepción de la ciudadanía de que el índice delincencial se ha disparado:

"Tiene su fundamento en indicadores objetivos. En la última década el número de delitos reportados se ha estabilizado en alrededor de 1.4 millones de denuncias? además de que estima que alrededor de tres de cada cuatro delitos no son denunciados. Este nivel de incidencia delictiva es alrededor de 50% mayor que el experimentado al inicio de los noventas".

Como ustedes pueden apreciar, el reto no es fácil; lo que falta a mi juicio es que la voluntad política se exprese en acuerdos fundamentales que nos lleve, cuando menos, a sentar las bases de un estado democrático de derecho, en donde la justicia no sea sólo una expresión retórica sino un compromiso de gobierno que responda a las demandas de la sociedad.

Se debe entender al derecho no como un mecanismo de control social, sino como una herramienta que cristalice el ideal aristotélico de que el derecho si no se acompaña del valor axiológico de la justicia, no es derecho.

No podemos hablar de estado de derecho cuando nuestro por un lado sistema penal conculca derechos fundamentales, ejecuta acciones de manera discrecional y arbitraria a ciudadanos inocentes y, por otra, es omisa ante el delincuente, que tiene la gracia o amistad del poder político en turno. Por ello la necesidad de una reforma integral para que la procuración de justicia que se apegue estrictamente a sus postulados de la Constitución sin influencia alguna.

Cuando nuestros constituyentes de 1917 determinaron sustraer de los jueces la función de la persecución de los delitos y dejarla a un Ministerio Público ajeno al poder judicial, no previeron que ese instrumento persecutorio serviría después como un mecanismo de acoso y eliminación de la disidencia política.

Recordemos que la exposición de motivos, del Proyecto de Don Venustiano Carranza sobre el artículo 21 de nuestra Carta Magna, señalaba:

".....los jueces mexicanos han sido durante el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los de la época colonial, ellos

son los encargados de averiguar el delito y buscar las pruebas a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley".

Ante esto, hoy destacados penalistas señalan que nuestro sistema de enjuiciamiento penal, no terminó con la inquisición sino que sólo cambio de inquisidor. El Ministerio Público en la actualidad cuenta con muchas ventajas en la etapa de la averiguación previa, lo que lo hace casi juez en una causa penal. Es decir, ante sí recibe y valora pruebas, investiga sin rendir cuentas al órgano judicial en esa etapa; si a ello le sumamos a que esas actuaciones por ministerio de ley tienen validez legal, el juez funge, metafóricamente, sólo como escribiente en un juicio penal.

Hoy, a casi un siglo de distancia, creemos que debe seguir separada la función persecutoria de los delitos y la de la aplicación de las penas. Pero debe haber cambios sustanciales en cuanto al ente que lleva a cabo el ejercicio de la acción penal, siendo de lo más urgente dotarle de autentica autonomía funcional e independencia.

La procuración de justicia en nuestro México, más que centrarse en la problemática creciente delincuencia con sus graves consecuencias económicas y sociales, pervierte su función al obedecer indicaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal en turno. Esa actitud pone en entredicho la caracterización que le hace la academia a esta representación social de que es una institución de "buena fe".

A lo largo de la historia posrevolucionaria ha sido empleada la función persecutoria como instrumento de conservación del poder. Así fueron reprimidos movimientos sociales en el siglo pasado como el de los médicos, los ferrocarrileros, el movimiento magisterial, los estudiantes del 68 etcétera.

Además, existe infinidad de ejemplos de que ese afán persecutorio se fue imitado por los gobernadores de las entidades federativas que instruyen a sus procuradores para que fabriquen delitos a sus adversarios. Otra forma de injusticia

es que por la vía del no ejercicio de la acción penal se absolvió y se absuelve a los auténticos delincuentes con los que el gobierno tiene compromisos.

Por otra parte, el órgano persecutor de los delitos ha sido ineficaz quizá por razones políticas, para resolver los casos que cimbraron nuestra historia política reciente en el caso de los asesinatos del Cardenal Posadas, Colosio y Ruiz Massieu.

Actualmente el gobierno que se denomina "del cambio", cayó en esa tentación autoritaria. Tenemos a un procurador general que esta al servicio del Poder Ejecutivo para sus aspiraciones transexenales. El mismo Presidente de la República reconoció en diciembre pasado, que su más difícil decisión fue el aprobar el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Ello explica también la generosidad de la misma institución que como órgano persecutor de los delitos, no cumplió su función adecuadamente en los casos de los delitos electorales cometidos por los "Amigos de Fox" y el fraude relativo al "Pemexgate" y la "Lotería Nacional" entre otros asuntos.

Más recientemente el subprocurador Contra la Delincuencia Organizada, José Luis Santiago Vasconcelos, ha dado muestras de animo de justicia selectiva. Al día siguiente del desafuero del Jefe de Gobierno de la Capital de la República, visitó el estado de Morelos para declarar a la prensa que el Gobernador de ese estado el C. Sergio Estrada Cajigal, no deberá preocuparse, ya que no había línea de investigación en su contra, no obstante la infinidad de pruebas que obran en el expediente, que lo involucran, al menos en el terreno de la presunción, en el narcotráfico y asesinato.

Nuestro sistema de justicia no ha podido o no ha querido desvincularse del poder político. Es por ello que propongo que demos el gran paso y quitemos de la esfera del Ejecutivo Federal la tentación autoritaria de manipulación de la justicia, para que la función de la persecución de los delitos obedezca sólo al mandato de la ley. Propongo que el nombramiento del Procurador, en tanto Jefe del Ministerio

Público lo haga el Congreso en sesión conjunta, mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes; a propuesta de las universidades públicas y privadas así como de colegios y barras de profesionistas del derecho.

En países como Ecuador, el equivalente a Procurador se elige por el Congreso Nacional a propuesta por el Consejo Nacional de la Judicatura; en Panamá se nombra por el Consejo de Gabinete y es aprobado por el Legislativo; en El Salvador por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada; en Paraguay lo nombra el Presidente en acuerdo con el Senado a propuesta del Consejo de la Magistratura y en el Perú se elige entre la Junta de Fiscales.

Por otra parte, la norma actual permite que el Presidente nombre al procurador y a sus agentes. Pero eso no es todo, presupuestalmente la institución está en el ámbito del Ejecutivo, siendo que realiza funciones que se acercan más al judicial. Es decir, en los hechos estamos viendo que se cumple el dicho "que el que paga manda" Por ello, propongo que el mismo Procurador elabore su proyecto de presupuesto y éste sea incluido integro al del Poder Judicial. Desde luego la Cámara tendrá la última palabra.

Otra propuesta es que todos los agentes del Ministerio Público sean designados ya no por el Presidente de la República sino por el Procurador en función a sus méritos profesionales, mismos que garantizaran su permanencia mediante el servicio de carrera ministerial.

Por último, y toda vez que se constituye al Ministerio Público como un órgano de carácter constitucional autónomo se requiere sustraer de ese artículo la figura de consejero jurídico para dejarlo en el capítulo del Poder Ejecutivo.

Por lo anterior expuesto, tengo a bien presentar la

**Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se modifican diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:**

**Artículo Primero.** Se reforman los párrafos primero y sexto del apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 102.-**

**A.-** La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el **procurador, en los términos de la Ley de Acceso, Promoción y Permanencia de los Agentes Ministeriales. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la República, quien será propuesto por instituciones académicas y de investigación públicas y privadas; barras y colegios de profesionistas del derecho, y organizaciones civiles de defensa y promoción de los derechos humanos. Será nombrado por mayoría calificada, por el Congreso General en su primera sesión conjunta y en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durará en su cargo seis años y podrá ser reelegido por una sola ocasión. Solo podrá ser removido en los términos del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; **gozar de integridad moral**, y no haber sido condenado por delito doloso.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba

intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El procurador general de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

**La Procuraduría General de la República, para el desempeño de sus actividades contará con autonomía funcional e independencia, por lo que su proyecto de presupuesto será incluido integro en el del Poder Judicial.**

B. ...

**Artículo Segundo.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 91.-** Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

**Transitorio**

**Único.-** Una vez aprobada la reforma por el Constituyente Permanente, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2005.

Dip. Iván García Solís (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1740-I, martes 26 de abril de 2005.

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ACTUALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, 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 en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, para reformar y adicionar los artículos 6o. y 7o. de la Constitución federal, con el fin de actualizar y fortalecer la libertad de expresión, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La libertad de expresión es el germen y cimiento de todas las libertades, sin ella, el hombre no hubiese logrado avances sustantivos en el desarrollo de sus valores y garantías fundamentales. El fomento y protección a la libertad de expresión, es signo distintivo de toda democracia moderna, dado que dicha garantía, es la que en mayor medida, históricamente se ha visto limitada en cuanto a su pleno ejercicio, por parte del poder público.

En nuestro sistema jurídico, la libertad de expresión se encuentra tutelada por el artículo 6o. de la Constitución General. Varios fueron los ordenamientos jurídicos y documentos que dispusieron en su texto, la necesidad de respetar el derecho de expresión, así como de establecer límites al mismo. Desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán,

el 22 de octubre de 1814, hasta la promulgación de nuestra actual Ley Fundamental con fecha 5 de febrero de 1917, el derecho a expresarse, a manifestarse por escrito, ha sido inherente a nuestros derechos fundamentales.

Esta garantía aparece de manera explícita por primera vez en la Constitución de 1857, en su artículo 6o., del que literalmente y sin afectarlo pasa a ser parte textual de la Constitución de 1917. Lo mismo sucede con el artículo 7o., que consagra la Libertad de Imprenta, hasta entonces único medio de publicitar las ideas, que fue modificado en el año de 1883 al introducir la figura de jurado popular destinado exclusivamente a juzgar los delitos de la prensa. El Constituyente de Querétaro lo elimina y retoma el texto original de 1857.

En el contexto internacional, en el año de 1789, mediante la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, por primera vez de manera coherente, se proclama la necesidad de tutelar el derecho de expresión. De igual manera, dentro de este período, se llegó al reconocimiento de que dicho derecho no es absoluto, sino que siempre se encuentra acotado por otros derechos de igual jerarquía, y que mediante la armonización de estos derechos, es como se puede encontrar el camino para lograr el desarrollo y superación de un pueblo.

Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de fecha 10 de diciembre de 1948, se cristaliza la evolución de la doctrina sobre el derecho de expresión, y se reconoce la necesidad de proteger no solamente el ejercicio del derecho del sujeto que manifiesta sus ideas, sino también de tutelar el derecho que tiene el sujeto que recibe dicho mensaje, toda vez que la desinformación o tergiversación de la misma, es tan nociva para el desarrollo pleno del ser humano, como la represión del derecho de expresión.

Por lo que se refiere al derecho a la información, este adquiere carta de naturalización en nuestro país, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, por el que se reformaron y adicionaron

17 artículos constitucionales, y dentro de ellos, el artículo 6o. de nuestra Ley Fundamental. Este numeral 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 orientado por la intención del Estado 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 el derecho 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 que el derecho a la información fue concebido como una garantía electoral de acuerdo al contexto histórico, proveniente de la Reforma Política de 1977, con motivo de los acontecimientos ocurridos en el vado de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, estado de Guerrero, 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.

En el ámbito internacional, el derecho a la información en su connotación general, como una actualización de lo que es la libertad de expresión, tiene su antecedente jurídico en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 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. Asimismo, el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1969, retomó casi literalmente la declaración de 1948.

En este contexto, cabe señalar que tanto los artículos 6o. y 7o. no han sido reglamentados, no obstante que existe una Ley de Imprenta, la cual dada su génesis normativa es considerada preconstitucional, toda vez que nace con el carácter de transitoria, en tanto los órganos federales expedían las correspondientes leyes reglamentarias, lo que no ha sucedido a la fecha.

Por todo lo anterior se estima que es momento de revisar nuestro marco constitucional en materia de libertad de expresión y derecho a la información, con la finalidad de llevar a cabo los ajustes pertinentes, pues es sabido que cuando las garantías no se actualizan y fortalecen, se convierten en letra muerta que no cumple su cometido.

Sin duda, la protección y el respeto de un derecho no se logran únicamente mediante su consagración constitucional, sino que requieren su revisión periódica, a efecto de que el deber ser y el ser se encaucen por los mismos caminos, y se consagren las garantías individuales como un verdadero derecho público subjetivo.

La actualización y fortalecimiento de la libertad de expresión que se propone con la presente iniciativa, es sin duda, un útil instrumento que debe encauzar las acciones de los órganos del Estado, hacia su evolución democrática. Un Estado que defiende y fomenta las libertades fundamentales de los seres humanos, es un

Estado democrático, que incidirá en la consecución de una sociedad participativa y responsable.

De igual manera, es preciso reconocer, que en materia de libertad de expresión y derecho a la información, en los últimos años se han realizado esfuerzos importantes tendientes a definir y fortalecer éstos derechos, ante la ausencia de normas claras que den certeza jurídica en cuanto a sus alcances, y doten de instrumentos y medios de defensa eficaces en contra de la falta de garantías de su ejercicio pleno. No obstante, a la fecha, han sido las inercias y la falta de voluntad por parte de diversos actores que intervienen en el proceso de la comunicación, los que han evitado que dichas propuestas vean la luz en el derecho positivo.

En este contexto, la presente iniciativa, tiene como eje rector la consolidación de cinco aspectos fundamentales. El primero de ellos, consiste en la integración de la libertad de imprenta, actualmente tutelada por el artículo 7o. constitucional, con el concepto, contenido y alcances de la libertad de expresión prevista en el artículo 6o. de nuestra Ley Fundamental. Lo anterior, en virtud de que hoy por hoy, ante el reto que se afronta al tratar de regular las más diversas tecnologías de la información, tutelar sólo a un medio por el que se pueden expresar las ideas y difundir información, resulta excluyente y obsoleto; situación que obliga que para hacer efectivas las garantías a la Libertad de Expresión y el Derecho a la Información, se debe considerar a toda aquella vía o medio por el que se expresen las ideas, considerando incluso las que aún no existen.

De igual manera, debe considerarse que los actuales artículos 6o. y 7o. se encuentran estrechamente asociados, y que en la normatividad internacional y la legislación comparada, la libertad de imprenta se encuentra incluida como parte constituyente de la libertad de expresión, lo que le otorga un sentido más amplio que su mera restricción a lo impreso.

Por lo anterior, se propone se incorpore como el punto total de la protección estatal que se debe brindar a la manifestación de las ideas y de pensamientos, el

concepto libertad de expresión, bajo un sentido amplio, que sea omnicomprensivo y que incluya la expresión de todos aquellos pensamientos, ideas, opiniones, juicios de valor y creencias que se difundan por cualquier medio físico o que utilice como medio de propagación el espectro radioeléctrico o cualquier otra vía.

Es importante señalar que esta garantía es responsabilidad del Estado, en tanto tiene la obligación de asegurar a la sociedad en su conjunto que tal derecho sea el medio idóneo, para que unos se expresen con la libertad suficiente que permita a otros informarse con veracidad sobre hechos públicos, sin más limitación que la de no vulnerar derechos de otros.

El segundo aspecto, pretende consolidar y clarificar desde el punto de vista legislativo, el derecho a la información contenido en la parte final del actual artículo 6o. constitucional.

Si bien es cierto, como se ha establecido en la presente iniciativa, el derecho a la información, en sentido amplio, doctrinariamente implica una modernización y actualización de la libertad de expresión, ya que incorpora además como objeto de tutela a los sujetos receptores del proceso informativo, así como la naturaleza y calidad de la información que deben recibir; también lo es, que en estricto sentido, este derecho se acota y pretende establecer la prerrogativa que tiene todo gobernado, para acceder a la información en poder de los órganos del Estado.

Sobre este respecto, se ha retomado el desarrollo jurisprudencial que este derecho ha generado, y se pretende plasmarlo de manera indubitable en nuestro marco constitucional, por lo que se propone que en el artículo 7o. de la Constitución General se consagre el derecho a la información, otorgándole el mismo rango que a las libertades de expresión.

La actuación del Estado como garante del derecho a la información, presupone que adopte una conducta activa, a través de sus órganos competentes, a efecto de proporcionar la información que obre en su poder y expedir los ordenamientos

legales respectivos, con la finalidad de que dicho derecho sea ejercido y respetado plenamente.

Por otro lado, el derecho a la información deviene de la facultad estatal de tutelar ciertas necesidades sociales que garanticen la satisfacción de un derecho de carácter general: que la sociedad, en este caso, tenga participación activa en la recepción y acceso a la información, así como de que se mantenga informada, con todas las implicaciones del concepto.

El tercer aspecto fundamental, propone tutelar bajo un mismo rango que la libertad de expresión, aquellos derechos de la personalidad, que se ven lesionados por el ejercicio excesivo de las libertades en el campo de la comunicación, como la protección de los valores específicos, tales como el derecho a la privacidad, intimidad, el honor y la imagen. No se trata de ninguna manera de restringir el ámbito del ejercicio de las libertades de expresión e información, sino más bien de armonizar la correcta eficacia de otros derechos fundamentales que demandan igualmente una adecuada tutela jurídica.

No cabe duda de que el reconocimiento y protección en el ámbito constitucional a los atributos de la personalidad, como un medio para que el ser humano pueda desenvolverse en sociedad con tranquilidad y respeto a su persona, son asignaturas pendientes en la evolución de nuestro régimen jurídico.

Los derechos de la personalidad, son concebidos como un derecho primordial del individuo a ser reconocido como persona, y es en ese primer derecho donde se fundamentan todos los demás. El derecho general de la personalidad, tiene como objeto esencial el libre desarrollo de la propia personalidad. Las situaciones y actos jurídicos que lo integran son innumerables y, en principio, no cabe establecer un catálogo a priori de todos ellos. Es más, las transformaciones técnicas, los cambios en los usos sociales, la diversificación cultural, etcétera, proporcionarán siempre nuevas circunstancias, nuevas posibilidades de actuación que afectan ese libre desenvolvimiento de la personalidad.

No se desconoce que actualmente, nuestro marco constitucional, y concretamente en los artículos 7o., 14 y 16 se tutela aunque no de una manera expresa el derecho a la privacidad, e incluso, algunos de las figuras propuestas para ser incorporadas al ámbito constitucional, como la imagen y la intimidad, ya se encuentran tuteladas por diversas leyes, como el Código Penal Federal, la Ley Federal del Derecho de Autor, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Sin embargo, consideramos que se requiere replantear en el ámbito constitucional de manera expresa, la cuestión de los límites como aspecto característico de las relaciones entre el derecho a la información y los derechos al honor, a la vida privada y a la imagen. Parece claro que no puede hablarse de la existencia de dos derechos contradictorios dentro del sistema de derechos humanos, ni de unas facultades de un derecho que suponga la anulación de las facultades de otro. Si no lo que debe imperar es precisamente la coexistencia de derechos humanos.

El cuarto aspecto deviene del hecho de que tanto sujetos activos como pasivos en el proceso de la comunicación, deben contar con garantías que les aseguren el pleno respeto a sus derechos. Por lo que se propone la incorporación como seguridades jurídico constitucionales, el que los sujetos cuenten con medios eficaces de defensa ante cualquier daño que se les pueda infligir por virtud del exceso que se pudiese presentar en el ejercicio de la labor informativa, así como el que los profesionales de la labor informativa, cuenten con garantías para que en el desempeño de su labor, no sean perseguidos u hostigados so pretexto de la información de interés público que difundan.

El quinto y último aspecto tiene que ver con la necesidad de proteger la intimidad y datos personales sensibles. Hoy, dichos derechos se ven seriamente amenazado por la que se ha querido llamar "sociedad de la información". La globalización tanto de las redes informáticas y de comunicación hacen cada vez más frecuentes los casos de violación al derecho a la intimidad.

Los medios tradicionales de protección de la vida privada han sido absolutamente desbordados por las nuevas modalidades de injerencia que en contra de ella proporciona el actual adelanto científico y tecnológico. El empleo de nuevas tecnologías permite acumular una cantidad enorme de información que es ordenada y clasificada automáticamente y que puede ser almacenada en espacios muy reducidos. La información puede ser recogida en cualquier parte del mundo y, mediante conexiones telefónicas, quedar clasificada en el acto. En esta forma sería posible compilar una información abundante sobre cada individuo y reunir un conjunto de datos que aisladamente nada dicen y que por ello no se ocultan, pero que al ser presentados en forma sistematizada pueden constituir una seria amenaza contra la intimidad de la persona.

Así, tenemos que los más diversos datos sobre la infancia, sobre la vida académica, profesional o laboral, sobre los hábitos de vida y consumo, sobre el uso del denominado dinero plástico, sobre las relaciones personales o, incluso, sobre las creencias religiosas e ideologías, por mencionar sólo algunos, pueden ser compilados y obtenidos sin dificultad. Ello permite a quien dispusiese de ellos acceder a un conocimiento cabal de actitudes, hechos o pautas de comportamiento que, sin duda, pertenecen a la esfera privada de las personas; a aquella a que sólo deben tener acceso el individuo y, quizás, quienes le son más próximos, o aquellos a los que él autorice.

Aún más, el conocimiento ordenado de esos datos puede dibujar un determinado perfil de la persona, o configurar una determinada reputación o fama que es, en definitiva, expresión del honor; y este perfil, sin duda, puede resultar luego valorado, favorable o desfavorablemente, para las más diversas actividades públicas o privadas del individuo.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto a la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del

Congreso General, presento a la consideración de esta H. representación nacional el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 6o. y 7o., y se adicionan al artículo 6o. un párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

**Artículo 6o.** Toda persona tiene derecho a expresarse libremente por cualquier medio. Esta garantía, no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, ni puede ser restringida, sino en los casos en que se ataquen los derechos de terceros, la moral, se perturbe el orden público o se comprometa la seguridad nacional. La vida privada, la intimidad, la dignidad, el honor y la imagen de las personas son inviolables, y serán protegidos en los términos que establezcan las leyes.

La libertad de expresión no estará sujeta a previa censura, sino a responsabilidades posteriores. En el ejercicio de la libertad de expresión, la ley establecerá los medios de defensa que tienen las personas, sobre la difusión de información incorrecta o que viole sus derechos, así como las disposiciones por las que deba protegerse el secreto profesional de las fuentes periodísticas.

**Artículo 7o.** El Estado debe garantizar el derecho a la información, el cual no tendrá más limitaciones, que las expresamente establecidas por la ley.

Todas las personas tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar la información que se posea en archivos o bases de datos. La ley regulará la protección y confidencialidad de éstos.

**Transitorio**

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

**Nota:**

\*Participación del ministro Castro y Castro en debate de sesión privada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el martes 22 de febrero de 2000, contenido en el libro editado por la SCJN *El derecho a la información*, México, 2000.

Dip. Norma Patricia Saucedo Moreno (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUICIO POLÍTICO, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN FERNANDO PERDOMO BUENO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

El suscrito, diputado Juan Fernando Perdomo Bueno, en nombre del grupo parlamentario de Convergencia de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha ido en aumento considerable el número de denuncias por las que se entabla el procedimiento de juicio político, que se encuentra previsto en el artículo 110 de la Carta Magna.

Incluso, existen diversas denuncias que únicamente llegaron a la etapa de ratificación y su correspondiente turno a los órganos señalados en la ley de la materia.

Los juicios intentados tienen naturalezas distintas y están dirigidos a un rango muy amplio de servidores públicos y de diversa índole, en los ámbitos de lo que al efecto señala la Constitución federal en el Título Cuarto.

Hemos llegado a la idea de que los juicios políticos iniciados, como órgano de ingreso, ante la Cámara de Diputados son excesivos y las labores legislativas deben encaminarse a distintos rubros, ya que precisamente para la resolución de instancias administrativas existen tribunales especializados en cada materia.

Se considera que el plazo de un año que actualmente prevé el artículo 114 de la Constitución federal para enderezar la denuncia de juicio político, una vez habiendo terminado el encargo de un servidor público, es excesivo, máxime que en la actualidad las labores desempeñadas por los servidores públicos han tenido creciente apertura. Como ejemplo de ello podemos hacer mención de la cultura de transparencia que predomina en los sectores público y privado actualmente.

A efecto de incentivar y hacer más productiva y eficiente la labor del legislador, se estima que deben construirse los mecanismos legales correspondientes, empezando por nuestro máximo ordenamiento legal.

No resulta útil, dada la naturaleza de las tareas de representación encomendadas a los legisladores, que las comisiones de la Cámara de Diputados y de la de Senadores entren en el estudio profundo de asuntos en los que se encuentran involucrados servidores públicos que después de un año ya no ejercen actividades relacionadas con el cargo para el cual fueron elegidos o seleccionados. Es decir, seis meses es un tiempo máximo considerable, durante el cual se pueden evidenciar posibles responsabilidades de carácter administrativo.

**Por ello, a juicio del grupo parlamentario de Convergencia, se debe acortar el plazo con que se cuenta para hacer valer un procedimiento de juicio político ante el Poder Legislativo, toda vez que de la naturaleza que inspira a dicha figura deriva el hecho de que las responsabilidades meramente administrativas que se pueden generar a cargo de los servidores quedan salvaguardadas en los ordenamientos jurídicos correspondientes para cada materia y resulta ocioso saturar a los órganos de este poder soberano con procedimientos enderezados contra servidores públicos que ya no ejercen los actos inherentes a su encargo y, por tanto, ya no gozan de la inmunidad que el fuero representa.**

Por todo lo anterior, y con fundamento en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del 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 que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de **seis meses** después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

(...)

(...)

**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 25 días del mes de abril del año dos mil cinco.

Dip. Juan Fernando Perdomo Bueno (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 28 de 2005.)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL, 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 de adiciones al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

El artículo 71 Constitucional establece quiénes son las personas que cuentan con el derecho de presentar iniciativas ante las Cámaras del Congreso de la Unión, esto representa una conquista histórica de la democracia.

Sin embargo, es necesario reconocer que en las Cámaras del Congreso existe un gran rezago legislativo, mismo que Legislatura a Legislatura se ha incrementado.

Para el grupo parlamentario del Partido del Trabajo queda claro que es imprescindible fortalecer a las Comisiones ordinarias de dictamen legislativo, ya que por diferentes factores no pueden desahogar las iniciativas que les son turnadas, lo cual incrementa el rezago legislativo.

En consecuencia resulta imprescindible establecer novedosas figuras legislativas que permitan que el esfuerzo propositivo generado por un legislador y que se contiene en su iniciativa no se pierda.

Esta figura que, sin lugar a dudas, revolucionará el trabajo de las Comisiones y del Pleno de la Cámara es la figura denominada "afirmativa ficta parlamentaria", la cual se aplica en la hipótesis de que transcurridos veinte días hábiles a partir de que a la Comisión se le haya turnado el expediente sin que esta lo dictamine, entonces la iniciativa es turnada directamente al Pleno de la Cámara para que ahí sea discutida y votada por todos los diputados presentes en sesión.

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo está plenamente convencido de que incluir en nuestro marco jurídico la "afirmativa ficta parlamentaria" va a dinamizar

el trabajo legislativo y ya no será pretexto que la Comisión no emita un dictamen para que el Pleno no pueda conocer sobre el contenido de la iniciativa.

Actualmente la función de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo es analizar las iniciativas, dictaminarlas y, en su caso, aprobarlas o rechazarlas, pero en la práctica esto no se da, ya que las Comisiones simplemente no trabajan.

En consecuencia la "afirmativa ficta parlamentaria" servirá como mecanismo de sanción a las Comisiones que no trabajen, ya que se permite que ante la omisión o descuido de una Comisión, sea el órgano máximo de la Cámara, el pleno, el que discuta y vote el contenido de la iniciativa de ley.

Los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo consideramos que es importante establecer un plazo adecuado para que las Comisiones emitan su dictamen. Este plazo lo consideramos de veinte días hábiles, el cual en la práctica nos da, incluyendo sábados y domingos, 28 días, más algunos de los días que por disposición de ley son inhábiles.

Esto es, una Comisión cuenta con prácticamente 28 días para dictaminar, este es un plazo más que razonable y, en caso de que no lo haga, entonces el Pleno conoce del asunto y lo vota en definitiva.

Además, debemos considerar el factor de que en el país existe un amplio consenso para incorporar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la iniciativa popular, con lo cual un grupo de ciudadanos mexicanos que cumplan los requisitos de ley pueden presentar ante las Cámaras del Congreso iniciativas legislativas.

Si actualmente el destino de muchas iniciativas presentadas por diputados y senadores es la denominada "congeladora legislativa", nosotros nos preguntamos ¿cuál será el destino de las iniciativas que bajo la figura de iniciativa popular presenten los particulares?

Por eso proponemos la aprobación de la afirmativa ficta, mecanismo ampliamente democrático y que permite la discusión de las iniciativas en el Pleno de las respectivas Cámaras del Congreso de la Unión.

### **Compañeras y compañeros legisladores:**

En esta propuesta sometemos a su consideración que toda iniciativa deberá ser dictaminada dentro de un plazo de 20 días hábiles, y que si dentro del mismo la Comisión no emite dictamen, entonces se entiende que la iniciativa ha sido aceptada y pasa al pleno para discusión y votación.

Los autores de la presente iniciativa consideramos que, de ser aprobada, se dinamizará el trabajo de las Comisiones y del Pleno de la Cámara, todo ello en beneficio de la sociedad mexicana.

### **Compañeras y compañeros diputados:**

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 de adiciones al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se adiciona un último párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a la III. ....

.....

**Toda iniciativa deberá ser dictaminada dentro del plazo que se establezca en la ley. Una vez que transcurra dicho plazo sin que se emita el dictamen correspondiente, el mismo se entenderá en sentido afirmativo y se someterá al Pleno.**

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se adiciona un segundo párrafo al inciso f), numeral 6, del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 45.**

1. a 5. ...

6. ...

a) a e)

f). ...

**Toda iniciativa deberá ser dictaminada dentro de un plazo de veinte días hábiles, mismo que corre a partir del día siguiente al en que se haya radicado el expediente en la Comisión. Una vez que transcurra**

**dicho plazo sin que se emita el dictamen, el mismo se entenderá en sentido afirmativo y se someterá al Pleno, para su discusión y votación.**

g) ...

7. ....

### **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 veintiocho días del mes de abril del año dos mil cinco.

Por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

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

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CAPACIDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA CELEBRAR ACUERDOS DE COOPERACIÓN INTERREGIONAL Y TRANSFRONTERIZA, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO DE LAS FUENTES HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Fernando Donato de las Fuentes, en mi carácter 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 76, 117, 118 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de capacidad de las entidades federativas para celebrar acuerdos de cooperación interregional y transfronteriza, con arreglo a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **Contexto federalista**

Históricamente en nuestro país el federalismo y sus Instituciones han sido defendidos desde los orígenes de la República. Difícilmente alguien en la actualidad esgrima argumentos en contra de la consolidación del régimen federal. Sin embargo, es digno de reflexión el hecho de que esa legitimidad y el triunfo intelectual y retórico que ha ganado la causa federalista, no se refleja en una transformación institucional real a la altura de la retórica.

En materia de un reparto más equilibrado de poder entre la Federación y las entidades federativas resta aún mucho por hacer. Por otro lado no se debe ignorar el hecho de que todo sistema federal esta en incesante evolución; no existe un régimen acabado y definitivo, sino al contrario, una relación dinámica en perpetuo cambio y renovación. Atrás de la cuestión federal descansa no sólo el problema de la autonomía de decisión de las comunidades locales, sino también, y primordialmente, las expectativas de un mayor bienestar unido con reivindicaciones de libertad política y democrática. Nuestro federalismo con no pocos intervalos y etapas de crisis es de las instituciones constitucionales más viejas. Desde el Acta constitutiva de la Federación de 1824, se conformó ese régimen de distribución territorial del poder.

Bajo la perspectiva doctrinal se asume que los estados que deciden integrarse políticamente para conformar una unión de proporciones más vastas recurren a transferir diversas facultades a la Federación. De dicha manera surge una estructura central de poder que adquiere y ejerce todas las atribuciones que le transmiten los entes locales, con los cuales coexiste. Las entidades federativas retienen una suma de facultades que se excluyen mutuamente con las de la Federación, en una distribución de competencias que conforma lo que se conoce como **federalismo dual**. Frente a ese esquema mecanicista tradicional que trata de dividir artificialmente lo que en la realidad es complejo y difícil de discernir y

separar, se ha abierto paso una nueva concepción, la del **federalismo cooperativo**, en la que la delimitación competencial reconoce la circunstancia de que las diversas materias sobre las que ejercen sus atribuciones el órgano federal y las entidades federativas son complejas y no siempre es posible la separación tajante, sino que la realización de objetivos de gobierno y la aplicación eficiente de políticas públicas, implican una relación de colaboración estrecha entre los poderes locales y la Federación y adicionalmente la proliferación de facultades concurrentes. Canadá, Bélgica y Alemania son ejemplos destacados de ese proceso evolutivo de descentralización política y administrativa más creativo y respetuoso de la autodeterminación de los grupos humanos.

Otro principio de no menor trascendencia ha puesto límites a la centralización de competencias que enmascaran muchos regímenes federales, se trata del **principio de subsidiariedad** que consiste en asignar la realización de una actividad o competencia preferentemente a los niveles locales de decisión y sólo transferirlas a los niveles generales o federales, cuando dichas instancias estén mejor habilitadas para la consecución de los objetivos que los poderes locales. La operación del principio de subsidiariedad conlleva que la competencia federal es residual y abarca solamente aquello que exorbita los medios de que disponen las administraciones o entes locales. Se sigue de lo anterior que la medida para determinar el carácter local o federal de una atribución es la mejor capacidad para materializar los objetivos para los que fue concedida. Sólo será federal aquello que ni los municipios, ni las entidades federativas están en aptitud de llevar a cabo mejor que las instancias nacionales o generales. En la Unión Europea el principio de subsidiariedad ha inspirado la distribución de competencias, incluyendo un nivel más de gobierno, en este caso el comunitario.

No deja de ser una contradicción el hecho de que el federalismo que es adoptado como una fórmula política e institucional para garantizar en equilibrio la autonomía de los entes locales y la instauración de una autoridad general y central que encarne la unidad de la organización política, se convierta en una fuente de opresión para las entidades federativas. Un federalismo malentendido o distorsionado pone en entredicho el pacto federal y la viabilidad de los intereses de las comunidades regionales. A la luz de estas consideraciones resulta por demás obvia la absoluta prioridad que reviste el problema de nuestro federalismo en la agenda de reforma del Estado; no podía ser diferente. Una revisión crítica del reparto vertical del poder entre la federación y los estados, seguramente llevaría a plantear nuevos enfoques y a innovar soluciones.

En una unión federal la Federación asume como competencia todo aquello que tenga que ver con la unidad del Estado. Por ejemplo, el régimen federal norteamericano a partir de atribuciones excluyentes, fue construyendo un la órbita de facultades federales a partir de la cláusula del "comercio entre los estados"; una ampliación progresiva por la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia fue atribuyendo al Congreso Federal materias nuevas (como la aeronáutica) con la argumentación de las facultades implícitas. A los estados en cambio, correspondió en la Constitución de Filadelfia de 1787 aún vigente, las facultades residuales, es decir todo lo que no está atribuido a la federación (explícita o implícitamente) se considera reservado a las entidades federativas, que es la fórmula que México imitó del federalismo norteamericano, con un funcionamiento muy diverso.

## **El ámbito de las relaciones exteriores**

En las materias que han sido objeto de reparto en los sistemas federales, las relaciones exteriores han recibido un tratamiento particular. Por un lado se consideró originariamente por la doctrina constitucional, que la Federación representa la unidad de los estados que deciden conformar la Unión; que dicha unidad conlleva la transferencia a la autoridad federal de la materia de las relaciones exteriores de manera que sólo la Federación tendrá personalidad jurídica internacional y proyección hacia los otros estados o naciones. En ese orden de ideas la conducción de la policía exterior se ha considerado un dominio exclusivo de la Federación e involucra la unidad del Estado y requiere de unidad de acción, por lo que las entidades federativas están excluidas de su titularidad y ejercicio.

Las diversas competencias internacionales que corresponden al Estado en su carácter de sujeto de derecho internacional son ejercidas al interior del Estado por la autoridad central o federal con exclusión de los entes locales, según un sector de la doctrina constitucional clásica o tradicional. Por lo anterior, competencias como el *jus legati* o derecho de legación, o el *jus tractati* o facultad para negociar ó concluir tratados, son por excelencia facultades ejercitadas por la Federación a través de la cancillería. México ha adoptado históricamente con celo y rigidez este principio en sus constituciones desde el siglo XIX.

Sin embargo, es de destacarse que ni todos los regímenes federales han adoptado esa modalidad, ni en la actualidad ha sobrevivido sin múltiples cambios esas instituciones. Contrariamente, han surgido una infinidad de casos y problemas que modifican radicalmente las instituciones en lo tocante a la capacidad de las entidades federativas en un sistema federal para concluir tratados e incursionar en diferentes actividades con proyección exterior o internacional. De hecho no puede omitirse que incluso el régimen federal estadounidense que sirvió de inspiración al mexicano, no estableció las restricciones a la capacidad de los estados para celebrar tratados internacionales que aquí están vigentes. En consecuencia se debe partir de la premisa que ése monopolio por la Federación del *jus tractati*, muy lejos de ser una exigencia dogmática del federalismo, es una provisión relativa crecientemente erosionada por las nuevas circunstancias que prevalecen en el contexto internacional y frente a las necesidades de las comunidades locales de todo el mundo y en lo particular frente a las necesidades de las entidades federativas en México.

Un repaso del Derecho Comparado pone de manifiesto que sin llegar a exponerse la unidad de acción exterior que exige un régimen federal, la tendencia consistente es la de dotar a los entes locales de una limitada capacidad de acción e instrumentos para asumir cierto activismo en el exterior para la atención y resolución de problemas que la autoridad central o federal no necesariamente está en posibilidades de remediar.

## **Descripción del sistema vigente en México**

México desde que adoptó el federalismo como república independiente en la Constitución de 1824, implantó la fórmula rígida de centralizar en la Federación la competencia de relaciones exteriores, puesto que según su artículo 162 numeral 4:

162.-"Ninguno de los estados podrá:"

4.-"Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle la guerra....."

La siguiente constitución federalista de 1857 establecía a su vez en el artículo 111:

111.-"Los Estados no podrán en ningún caso":

I.-"Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición que pueden celebrar los tratados fronterizos, para la ofensiva o defensiva contra los bárbaros"

Finalmente en la Constitución vigente de 1917 en el artículo 117 fracción I, se señala que:

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

I.-"Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras"

Se advierte de los anteriores textos que un elemento originario de nuestro federalismo fue su rígida prohibición para que las entidades federativas incursionaran, así fuera limitadamente en el campo de las relaciones internacionales. A través de una prohibición se les niega la titularidad del *jus ad tractatum*, si bien con distintos términos; en lo particular sobresale el cambio de la redacción de 1824 con respecto a la de la Constitución de 1857 y la actual; mientras que en estas últimas el objeto de la interdicción lo constituyen la "alianza", el "tratado o coalición", en 1824 se recurre a un término más comprensivo e impreciso a la vez, "entrar en transacción". En todos sin embargo, se priva a los estados de la capacidad para la conclusión de acuerdos internacionales.

No puede pasar desapercibido el hecho de que en Estados Unidos, cuyo régimen federal sirvió de inspiración al nuestro, el Constituyente de Filadelfia dejó a salvo la facultad de los estados de negociar y concluir tratados, si bien con la autorización del Senado que es el mismo órgano ratificante de los tratados suscritos por el Presidente de la República. En consecuencia nuestro federalismo nació con una limitación que el sistema original no tenía, y que desde luego no constituye una *conditio sine qua non* de un sistema federal. No es una característica inherente, ni forzada de un Estado Federal que las entidades federativas estén completamente desprovistas de toda competencia en materia de relaciones exteriores y en particular de una facultad restringida o bajo control para celebrar acuerdos internacionales. De hecho múltiples regímenes federales aparte del estadounidense poseen ese atributo de conferir una parcial capacidad de *jus tractati* a los estados.

A propósito de la terminología constitucional empleada en nuestros preceptos, cabe notar que en las 2 últimas constituciones se diferencia al "tratado" de la "alianza" o "coalición", razón por la cual se les menciona a todas las figuras.<sup>1</sup>

En ese respecto es relevante puntualizar que sentido reviste la redacción de los artículos de las constituciones de 1857 y 1917 al echar mano de las voces "alianza", "tratado" y "coalición". La elección de los términos es digna de análisis, puesto que se pretende

diferenciar el tratado de la alianza y de la coalición. La doctrina de derecho internacional discrimina entre las 3 figuras, particularmente la alianza y el tratado; la coalición por su parte puede ser una forma de alianza y no constituye un concepto autónomo, sino que es una forma o variante de alianza.

El género es sin duda el "tratado" que consiste en un acuerdo de voluntades entre sujetos de derecho internacional mediante el cual se crean derechos y obligaciones internacionales. A decir de Remiro Brotons el acuerdo internacional es *"una manifestación de voluntades concordantes imputables a 2 o más sujetos de derecho internacional de la que deriva derechos y obligaciones para las partes según las normas de derecho internacional"*<sup>2</sup>

Los tratados adicionalmente se clasifican conforme a diversos criterios; alguno de ellos atiende a la materia regulada. Dicha clasificación prevé a los tratados militares que versan sobre cuestiones de cooperación en el dominio castrense o pactos de seguridad que puede ser colectiva, como en los organismos multilaterales tipo Organización del Atlántico Norte u OTAN. La alianza corresponde a esa especie de tratados.

La alianza es una especie de tratado sobre materia militar que encuentra fundamento en la Carta de la ONU de 1945, y que autoriza la institución de defensa legítima individual o colectiva mediante mecanismos u organizaciones de seguridad colectiva. Según Ricardo Méndez Silva la alianza *"es una forma específica de asociación de Estados con carácter militar o político frente a un tercer Estado o un grupo de Estados"*. En un uso retórico se hace extensiva la expresión para designar ciertas relaciones de cooperación política más estrecha como la "Alianza para la Prosperidad" promovida por John F Kennedy.<sup>3</sup> Queda entonces claro que fue una preocupación inquietante para los constituyentes de 1857 y 1917 prohibir de manera expresa a las entidades federativas, a riesgo de ser redundantes, la celebración de tratados de carácter militar.

Se desprende del texto de la Constitución vigente en su artículo 117 fracción I que se reserva a la Federación con exclusividad la actuación internacional, en especial por lo que atañe a la creación de obligaciones internacionales para el Estado mexicano, con la redacción ya analizada y los vocablos de "tratado", "alianza" y "coalición". Existe por tanto un régimen de prohibición absoluta.

Es de señalarse la grave contradicción en que se ha incurrido al establecer en una ley secundaria de dudosa constitucionalidad llamada "Ley sobre Celebración de Tratados" de 1992, la extraña figura de los "acuerdos interinstitucionales" que son celebrados por organismos descentralizados de los 3 niveles de gobierno con instancias análogas de otros países, sin control parlamentario alguno por parte del Senado en desafiante violación del artículo 76 constitucional. No deja de causar estupor que mediante una ley secundaria que contraría texto constitucional se faculte a un organismo descentralizado para hacer, sin otro control que una simple formalidad registral ante la Cancillería, lo que se prohíbe hacer a los estados.

**El derecho internacional y la personalidad jurídica de los estados de una nación federal**

Cuando fue discutida la Convención de Viena sobre tratados de 1969, actualmente vigente y con un número representativo de Estados parte, hubo una propuesta de la delegación de Canadá para efecto de que en su texto se estableciera la cláusula de que los estados de una nación federal, podrían concluir tratados, a condición de que lo autorizasen sus Constituciones respectivas. La propuesta de Canadá bajo presiones separatistas de Québec, fue desechada. Decía a la letra el texto:

5.2 "Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa posibilidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta".

Se argumentó contra la propuesta que no hacía falta consignar el texto dado que el reenvío o remisión al Derecho Constitucional doméstico de cada estado opera por sí sólo y prescinde de ser inserto en la convención. En todo caso el recelo de no pocos estados fue la razón de fondo para obstruir la propuesta canadiense.

Se puede afirmar que el derecho internacional actual no sólo no proscribiera que los componentes de un Estado Federal lleguen eventualmente a celebrar algún acuerdo internacional, sino que incluso el derecho internacional consuetudinario independiente de la Convención de Viena sobre Tratados, tolera y legitima la existencia y proliferación de dichas convenciones.

### **Instituciones de derecho internacional con participación de entidades federativas**

En el derecho internacional se han desarrollado una serie de instituciones robustas y diversificadas que dan a los entes locales de los Estados Federales la posibilidad de promover e impulsar la consecución de múltiples objetivos a través de la cooperación interregional o interterritorial. Hay por lo menos 3 instrumentos que suplen en parte esa falta de una competencia genérica para concluir tratados por parte de las entidades federativas:

- a) Una competencia de los estados de *jus tractati* limitada y bajo control,
- b) La celebración de acuerdos no normativos, y
- c) La creación y participación de entidades federativas en *organismos de animación*.

### **Ámbito del derecho constitucional comparado**

En lo que respecta a la primera de las alternativas, esto es la atribución de competencias limitadas a entidades federativas para celebrar acuerdos internacionales, el Derecho Constitucional Comparado provee una multiplicidad de ejemplos, con los que queda claro que no se trata de excepciones, sino de una solución legítima y difundida, sobre todo en países con un alto nivel de desarrollo pertenecientes a la OCDE, y por cierto de los principales socios comerciales de México.

Por mencionar los casos más sobresalientes, destacan tanto Estados Unidos como Canadá en el hemisferio americano. En Europa, Alemania, Bélgica y Suiza también han adoptado la institución. Cada régimen reviste características particulares, pero en todos se autoriza limitadamente la celebración de acuerdos internacionales vinculantes que comprometen de última instancia al país.

Por otro lado causa incluso mayor perplejidad que no sólo los estados federales, sino los unitarios han llegado a conferir cierta capacidad de celebrar acuerdos internacionales a sus entes territoriales, como España y Francia. Es decir que nuestro sistema federal, cuyas bondades de descentralización política a favor de los estados, nunca de ser exquisitamente exaltada en los discursos políticos, en los hechos y en las normas niega a las entidades subnacionales, lo que países unitarios le conceden a sus regiones. ¡Vaya paradoja! Que desmiente ríos de tinta retórica con los que se enmascara un régimen de tutelaje y desconfianza hacia los estados de nuestra Federación.

En la casuística comparada tenemos el caso de los *Estados Unidos*, en los que los estados pueden celebrar tratados, cuya negociación esta preliminarmente sujeta a la autorización del Senado; prerrogativa que por cierto coloca en situación de desventaja a nuestros 6 estados fronterizos con la unión estadounidense. El escrutinio que ejerce la Federación a través de su cámara de representación territorial que es el Senado, constituye lo que la doctrina denomina por su expresión en francés *droit de regard*, que es el derecho o la facultad de observar a cargo de la Federación sobre el proceder de los estados en su negociación o conclusión de acuerdos internacionales o interterritoriales con entes subnacionales de otro u otros países.

Bélgica que posee un régimen federal también ha institucionalizado el *droit de regard*, por virtud del cual la autoridad federal confiere un derecho autónomo a las regiones y comunidades del Reino belga a concluir tratados, sólo dentro de sus competencias exclusivas y bajo condición que los tratados no afecten la política exterior ni las obligaciones contraídas con anterioridad. Bélgica es un país pluriétnico y plurilingüístico y esta cesión de competencia a sus entes territoriales fue recientemente adoptada por reforma constitucional del 5 de mayo de 1993 a diversos artículos (59 bis, 2, 2 bis, 59 Ter y 68) y legislación secundaria de detalle que regula las relaciones internacionales de las comunidades del reino.<sup>4</sup>

Canadá, por su parte, otro de los principales socios comerciales de México y lugar de destino de no pocos migrantes nacionales, como respuesta a las presiones secesionistas de Québec, a partir de su artículo 16.3 constitucional, ha autorizado la competencia limitada para la conclusión de acuerdos internacionales. Dinamarca ha hecho otro tanto con relación a Groenlandia, mediante Ley del 17 de noviembre de 1978.

Alemania en su Constitución Federal, artículo 32.2 establece a su vez que:

*"En la medida en que los estados federados tengan competencia para legislar, podrán con el consentimiento del Gobierno federal, concluir tratados con otros estados."*

Se desprende de la redacción transcrita que las entidades federativas poseen un *treaty making power* o competencia para celebrar tratados que coincide con los confines de sus competencias legislativas. La práctica alemana es compartida por Suiza con una larga tradición histórica federalista.

En el ámbito latinoamericano. Argentina provista de un régimen federal a partir de provincias, establece en sus artículos 125 y 126 constitucionales que:

125.- "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de interés económicos y trabajos de utilidad común, con el consentimiento del Congreso Federal....."

126.- "Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación, no pueden celebrar tratados parciales de carácter político?"

Por lo anterior se palpa que la solución general es la atribución de las relaciones internacionales al Estado "sin perjuicio de que en aquéllas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos éstos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado"<sup>5</sup>

Los ejemplos citados llevan a varias conclusiones:

No tiene sustento empírico la afirmación dogmática de que en un sistema federal las entidades federativas carecen en lo absoluto de capacidades internacionales, en especial para suscribir acuerdos regidos por el derecho internacional.

Los países federales con alto nivel de desarrollo y diversidad, permiten limitadamente a sus entes subnacionales, negociar y concluir acuerdos internacionales.

El *Treaty Making Power* o competencia para suscribir tratados concedida a las entidades federativas está condicionado por límites objetivos, controlados por la federación en ejercicio de un *droit de regard* o derecho de supervisión.

Como ámbito de acción del *jus tractati* se suele especificar las competencias legislativas que dentro del régimen federal en cuestión ejercen los estados.

Como límites objetivos al ejercicio del *jus tractati* por entes territoriales subnacionales se señala la compatibilidad de su contenido con la política exterior o con las obligaciones internacionales contraídas con anterioridad por la Nación.

Mecanismos de derecho internacional y cooperación transfronteriza

Se refería párrafos antes que los Estados unitarios también llegan a autorizar a sus entes territoriales la conclusión de acuerdos internacionales; para conseguir ese objetivo interrelacionan instrumentos internacionales como convenios marcos y actos de derecho interno. Es digno de mencionarse el ejemplo del Consejo de Europa, que es el organismo general de cooperación política en Europa, en el que se suscribió la "Convención Marco Europea sobre la cooperación transfronteriza" el 21 de mayo de 1980.<sup>6</sup>

En dicha convención los Estados signatarios establecen un mecanismo en materia de cooperación transfronteriza, a efecto de que sus regiones puedan ejercer el *treaty making power* en aquellos ámbitos limitados de cooperación técnica. España y Francia especifican mediante declaraciones que los estados para conferir tal facultad a sus entes territoriales y

controlar a la vez su ejercicio pueden utilizar la figura de los *umbrella agreements* o "acuerdos paraguas" que sirven de marco bilateral a países fronterizos, y por medio de los cuales se prevé un marco general y delimitado de cooperación, dentro de cuyos márgenes tendrán la potestad sus regiones del *jus tractati* o *jus contrahendi*.

España y Francia celebraron en 1995 el convenio bilateral que hace operativa la autorización a sus entes territoriales para la conclusión de acuerdos internacionales de cooperación transfronteriza en la zona de los Pirineos.<sup>7</sup>

Cooperación transfronteriza.- El ámbito internacional donde la celebración de tratados entre entidades subestatales ha tenido más desarrollo es justamente el de la cooperación transfronteriza. El hecho transfronterizo es la situación geográfica y política derivada de la contigüidad de 2 o más Estados. Los estados como sujetos de carácter territorial tienen límites espaciales conocidos como fronteras; su contacto se lleva a cabo mayoritariamente en fronteras terrestres.

El hecho fronterizo genera en el derecho internacional relaciones, derechos y obligaciones particulares que han suscitado con el paso de los siglos un contenido diferenciado. En el derecho internacional clásico de los siglos XVI al XIX se concibió a la frontera como una línea de separación o delimitación entre los Estados, mientras que a partir del siglo XX, sobre todo después de la segunda posguerra, a consecuencia de la intensificación de las relaciones y de la cooperación internacionales, la frontera es vista también como una zona de contacto y un ámbito de cooperación profundizada.

Entre los países que comparten fronteras surge de manera natural una cierta problemática que requiere la adopción y puesta en práctica de soluciones conjuntas.

La vecindad se desarrolla en una zona fronteriza o faja adyacente que involucra el territorio de al menos 2 estados. Históricamente la situación de vecindad ha traído aparejada la realización de ciertas prácticas redundantes en conferir a los entes subnacionales fronterizos capacidades intensificadas para la conclusión de acuerdos internacionalmente relevantes. Por sólo mencionar algunos casos está el Acuerdo de 1960 sobre el Lago Constanza entre Suiza, Austria, Baviera y Baden-Würtemberg, entidades federativas las 2 últimas de Alemania; ó el Tratado de 1976 sobre Cooperación en materia de Planificación Regional entre Holanda y Westfalia del Norte (estado de Alemania).

Por último, deben mencionarse 2 mecanismos de derecho internacional que tratan de mitigar la negación del *jus tractati* a los estados; por un lado los acuerdos no normativos, y por otro lado los llamados organismos de animación.

Los acuerdos no normativos corresponden con la tendencia de la informatización de las relaciones internacionales, a partir de la cual han proliferado prácticas de cooperación internacional sin sujeción a los procedimientos formales de creación de normas interestatales. Los acuerdos no normativos son concluidos entre entidades subestatales y permiten el intercambio de información, el conocimiento y la consulta entre autoridades locales extranjeras. Los acuerdos no normativos canalizan la cooperación y las relaciones de vecindad, pero no producen derechos y obligaciones exigibles internacionalmente; su

radio de acción suele ser el derecho interno de los estados participantes bajo la forma de contratos, ya sea de derecho público o derecho privado.

La otra modalidad de cooperación transfronteriza son los llamados organismo de animación, en los que sin constituirse formalmente una nueva persona o sujeto de derecho internacional, como sería una organización de cooperación, sin embargo, se da origen a una comunidad o grupo de trabajo que funge como instancia de coordinación y de compromiso entre las partes actuantes. Un vivo ejemplo de esa modalidad de cooperación en el marco de la vecindad es la "Comunidad de Trabajo de los Pirineos" constituida el 5 de noviembre de 1983 entre regiones circunvecinas de Francia y España en la zona fronteriza de los Pirineos. Se conformó la comunidad de trabajo, con base en un Acuerdo firmado por Comunidades Autónomas españolas y regiones francesas (Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Rosillon) que abarcaba áreas de cooperación como el turismo, los transportes, la cultura y otras.<sup>8</sup>

Aunque los llamados organismos de animación no son organismos formalmente reconocidos, pueden llegar a ser vías eficaces de coordinación de acciones y de acercamiento mutuos para la solución de problemas conjuntos en el ámbito de la vecindad; sin embargo no representan o implican el ejercicio de competencias delegadas a las entidades federativas para la conclusión de tratados.

### **Propuesta para nuestro sistema constitucional**

México tiene alrededor de 4100 kilómetros de frontera terrestre con sus países vecinos; de los cuales 3100 son con Estados Unidos y casi 1000 al sur con Guatemala y Belice. 6 estados al norte y 4 estados al sur están involucrados en estas relaciones de vecindad. Pero al margen de las relaciones fronterizas, las entidades federativas tienen una cantidad exorbitante y en constante aumento de compatriotas que emigran peligrosamente para la búsqueda de condiciones llevaderas de vida que nuestro país no ha podido proporcionar. En nuestro país no se ignora que la conducción de la política exterior y las relaciones internacionales es una prerrogativa federal; sin embargo, tampoco pasa desapercibido que en multiplicidad de naciones federales se concede limitadamente y bajo escrutinio facultades a las entidades federales para celebrar acuerdos internacionalmente relevantes, por lo que no es verídica la afirmación de que nunca los entes territoriales subnacionales pueden actuar internacionalmente en los países federales. Luego entonces no hay ningún obstáculo de carácter teórico para que los estados cooperen para la solución conjunta de problemas con otros estados.

Ahora bien, desde el punto de vista político y pragmático, es digno de advertirse que en nuestro sistema constitucional las entidades federativas se han visto lamentablemente impedidas para la conclusión de diversos acuerdos de cooperación técnica que son inocuos para la política exterior y no comprometen la unidad del Estado Mexicano, ni el pacto federal, y que en contrapartida si permitirían a los estados salir del inmovilismo a que están actualmente confinados. Incluso hay rubros donde sin duda alguna sería más eficaz la expectativa de una negociación conducida por los estados que por la Federación.

De hecho, anticipándonos a las críticas tradicionales, en el sentido de que la concesión de esta competencia a los estados para celebrar ciertos acuerdos internacionales, constituiría una amenaza para el pacto federal, cabe puntualizar que en los Estados donde se ha adoptado esta institución nunca se ha puesto en entredicho la subsistencia del pacto federal y sí en cambio se ha contribuido a la solución ágil de problemas con, más eficacia que una instancia central.

En cualquier caso hay que prevenir sobre 2 objeciones que injustamente pueden ser enderezadas contra esta propuesta de reforma. Por un lado, los acuerdos que podrían celebrar los estados sólo son de cooperación técnica y no de contenido político, por lo que en el mejor de los casos es aventurada o arbitraria la crítica de que atentan contra la unidad del Estado. La segunda consideración tiene que ver con el hecho de que el ejercicio de la competencia a cargo de los gobernadores está en última instancia a la aprobación que del Senado, por lo que cualquier acuerdo que exorbite los límites impuestos o que despierte suspicacias para la cámara de representación territorial, será desaprobado por el Senado de la República.

Por lo anterior, se propone en la iniciativa que las entidades federativas tengan un jus tractati o competencia para concluir acuerdos, limitada en cuanto a la materia y naturaleza del acuerdo, y además sujeta a la aprobación o ratificación definitiva del Senado, constituido como órgano de control.

Las propuestas incidirán en el texto de los artículos 76, 117 y 118 de la Constitución federal atinentes a la celebración ó aprobación de tratados.

En atención a todos los argumentos y consideraciones que anteceden se propone ante esta soberanía la siguiente

**Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 76, fracción I, y 117, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de capacidad de las entidades federativas para celebrar acuerdos de cooperación interregional y transfronteriza.**

**Artículo Único.-** Se reforman los artículos 76 fracción I, 117 fracción I constitucionales, para quedar como sigue:

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; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, **así como los acuerdos de cooperación técnica suscritos por las entidades federativas en el estricto ámbito de sus competencias legislativas.**

II. ....

III. ....

IV. ....

V. ....

VI. ....

VII. ....

VIII. ....

IX. ...

X. ...

117. Los estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza o coalición con otro Estado. **Podrán celebrar con la aprobación del Senado acuerdos de cooperación en materia de ciencia y tecnología, cultura, económicos, turísticos y todos aquellos que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y promuevan el desarrollo.**

II. ....

III. ....

IV. ....

V. ....

VI. ....

VII. ....

VIII. ....

IX. ....

### **Artículo Transitorio**

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

### **Notas:**

1 Ruiz, Eduardo; *Derecho constitucional*; Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1978; segunda edición de 1902; pág. 368.

- 2 Remiro Brotóns, Antonio, *et al*; *Derecho internacional*; editorial McGraw Hill; Madrid 1997; pág. 179.
- 3 *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Instituto de Investigaciones Jurídicas; editorial Porrúa; Tomo I; México, 2002; pág. 217.
- 4 Brotóns; *op. cit.*; pag. 190
- 5 Pastor Ridruejo, J. A.; *Curso de derecho internacional*; editorial Tecnos; Madrid 2001; pág. 114.
- 6 Pastor Ridruejo, J. A.; *op. cit.*; pág. 356.
- 7 Brotóns Remiro; *op. cit.*; pág. 569.
- 8 Ridruejo Pastor; *Op. Cit.* pag. 357 y sigs.

Dip. Fernando de las Fuentes Hernández (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DIVA HADAMIRA GASTÉLUM BAJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Diva Hadamira Gastélum Bajo, diputada federal a la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, Integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a la consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Los Derechos Humanos han sido una preocupación histórica de la humanidad. Su reconocimiento jurídico es producto de un largo proceso de formulación normativa que inicia desde la edad media, cuando mediante pactos, fueros y cartas, incluida la Carta Magna Inglesa de 1215, poco a poco se fue difundiendo el reconocimiento de derechos y libertades al pueblo inglés, hasta llegar al Bill of Rights de 1689.

Posteriormente, con la declaración de derechos del estado de Virginia, en 1776 y su incorporación en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787; así como con la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y su adopción por la Constitución Francesa de 1791, dicho proceso normativo entra en una etapa que se caracteriza por el reconocimiento de tales derechos en las constituciones de los estados democráticos liberales, hasta principios del siglo XX.

El periodo actual de evolución de los derechos humanos, comienza con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1917, en la cual se reivindican y consagran los derechos sociales.

En 1945, arranca el proceso de internacionalización de los derechos humanos y de su protección en el concierto de las naciones, proceso cuyo desarrollo no ha sido fácil. El reconocimiento por la comunidad internacional de que los derechos humanos no debían quedar sujetos a fronteras territoriales, raciales o culturales, ni a regímenes políticos determinados, y que su protección jurídica por la sociedad internacional organizada era imprescindible, hubo de oponerse al arraigado principio de que el Estado ejercía competencia exclusiva sobre los nacionales y sus derechos, en su jurisdicción interna.

Sin embargo, la protección jurídica internacional se dio originalmente, a través de las llamadas intervenciones humanitarias, cuya práctica degeneró en abusos por

las naciones protectoras, lo que dio lugar a que dicha protección se instituyera a través de mecanismos establecidos vía los tratados internacionales que incluyen recursos, procedimientos y órganos de control para hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados Partes.

En consecuencia, el concepto sobre derechos humanos también vino evolucionando. Al concepto político original, según el cual el estado debía abstenerse de intervenir en la esfera de los derechos a la protección de la vida, la libertad y la seguridad e integridad física y moral de la persona humana, se incorporó el de la participación de la mujer y el hombre en la conformación política de la sociedad, mediante el ejercicio de sus derechos políticos dentro del estado al que pertenece, y, posteriormente, se sumaron los derechos económicos, sociales y culturales, derechos humanos cuyo ejercicio pleno y efectivo debe asegurar y garantizar el estado moderno.

Como la gran mayoría de las constituciones modernas, la nuestra reconoce los derechos humanos en una expresión amplia que refleja la orientación del proceso normativo de su protección en el orden internacional.

La destacada participación de México en la celebración de los instrumentos internacionales en la materia, comprometiéndose a promover, proteger y garantizar los derechos humanos en ellos reconocidos, en beneficio de quienes estamos bajo su jurisdicción, confirma la vocación del Estado mexicano porque la vida nacional se desarrolle en un estado democrático y de derecho.

Los diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, ratificados por nuestro país, contienen una serie de disposiciones que comportan verdaderas obligaciones jurídicas que debemos cumplir y realizar a través de los tres órdenes de gobierno previstos en la Constitución; obligaciones cuyo incumplimiento configura una violación al tratado correspondiente, y una infracción del derecho internacional que comprometen la responsabilidad internacional del Estado mexicano

Estamos obligados a respetar los derechos y libertades reconocidos en dichos instrumentos; a adoptar las medidas necesarias, legislativas o de otro carácter, para hacer efectivos tales derechos y libertades, y a garantizar el libre y pleno ejercicio de los mismos a toda persona sujeta a la jurisdicción nacional, mediante la organización de la función pública para prevenir, investigar y sancionar toda violación de derechos humanos y procurar el restablecimiento del derecho violado y la reparación del daño producido.

Es claro que en la adopción de medidas, las legislativas resultan prioritarias en razón de que la gran mayoría de las medidas de otra índole, corresponden a actos del poder público que se sustenten en la ley, y que es, precisamente en el derecho interno, donde debemos desarrollar y concretar en normas jurídicas las disposiciones generales de los tratados, cuya eficacia depende de su aplicación estricta a los casos concretos.

Se trata de un ejercicio legislativo, tanto del orden federal como del local, que tienda a la armonización de la legislación nacional en su conjunto, con las disposiciones de los tratados sobre derechos humanos.

Es conveniente observar que para lograr la referida armonización, es preciso homogeneizar los criterios legislativos empleados por los diversos congresos locales y el federal, para el tratamiento jurídico interno de los derechos humanos, en relación a las figuras jurídicas propias del derecho común, en las materias civil y penal, aún cuando la competencia corresponda a los órganos legislativos de las entidades federativas conforme lo dispuesto por el artículo 124 constitucional.

Esta competencia, debemos recordar, estuvo atribuida constitucionalmente al Congreso General, en lo relativo a los territorios federales y al Distrito Federal; posteriormente, cuando los territorios federales se convirtieron en estados de la Federación, dicha competencia quedó circunscrita al Distrito Federal y, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, el Congreso de la Unión es incompetente en dicha materia, al facultarse a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en lo civil y lo penal, en materia del fuero común.

Asimismo, se modificó la denominación de los códigos sustantivos y adjetivos de ambas ramas del derecho, para designarlos como códigos exclusivamente federales; no obstante que en ellos subsisten vigentes las disposiciones relativas al fuero común.

Es así que, si bien con el propósito de interiorizar en la legislación local los derechos humanos reconocidos en el plano internacional, las legislaturas de las entidades federativas, en ejercicio de sus respectivas competencias, han creado o modificado normas jurídicas civiles y penales, con una diversidad de criterios que, en mayor o menor medida, dificultan el cumplimiento por el Estado mexicano, de sus obligaciones derivadas de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Las iniciativas de ley presentadas en los ámbitos federal y local, no atienden la necesidad de legislar de manera integral y con criterios homogéneos para que el producto legislativo redunde en la armonización de toda la legislación nacional, en el tratamiento de los derechos humanos.

Estamos frente a un problema para cuya solución es necesario establecer, constitucionalmente, un mecanismo que nos permita adoptar las medidas legislativas tendientes a desarrollar y concretar en normas jurídicas internas, los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Para ello, conviene observar lo dispuesto en el artículo 133, constitucional, que a la letra dice:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados."

En la interpretación de dicho precepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene el criterio jurisprudencial de que los tratados internacionales tienen un rango normativo supralegal, es decir, las normas de derecho internacional tienen una jerarquía superior a las del derecho interno, pero están subordinadas a las normas constitucionales.

Conforme a esta interpretación, en la Ley Suprema de toda la Unión, prevista en el artículo 133, se mantiene la supremacía de la Constitución y se subordina jerárquicamente tanto a las leyes federales como a las constituciones y leyes locales, al contenido de los tratados.

En virtud de que el propio precepto constitucional mandata que los jueces locales se arreglarán a la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados, es inexcusable que los congresos locales no legislen en las materias de su competencia, adecuando armónica e integralmente, la normativa jurídica local con las disposiciones federales e internacionales, sobre todo en tratándose de la protección de los derechos humanos que son eje central y objetivo principal del estado democrático y de derecho al que aspiramos.

Por otro lado, si los tratados sobre derechos humanos son celebrados por el Presidente de la República, como Jefe del Estado Mexicano, y con la aprobación del Senado de la República, representación de las entidades Federativas en el Congreso Federal; la tarea de desarrollar y concretar en normas jurídicas internas, las disposiciones internacionales sobre derechos humanos, debe hacerse adecuando primero, de manera integral y armónica, las leyes federales con lo dispuesto en los instrumentos internacionales; luego, los congresos locales deberán adecuar la legislación de su competencia a las disposiciones internacionales y federales en materia de derechos humanos, logrando así la integración armónica de la legislación nacional con los tratados de referencia.

Recordemos que los Códigos Civil y Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia federal, ahora denominados Código Civil Federal y Código Penal Federal, mantienen vigentes las disposiciones relativas al fuero común que sirvieron como marco de referencia a la mayoría de los congresos locales, para la elaboración de la legislación local en ambas materias.

Finalmente, conviene también observar que las obligaciones del Estado mexicano derivadas de los tratados internacionales sobre derechos humanos, corresponden

al Estado mexicano en su conjunto. Su cumplimiento es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno constituidos. El incumplimiento de un tratado, como ya se ha señalado, implica la violación del mismo y una infracción al derecho internacional. No puede un estado federal como el nuestro, evadir la responsabilidad internacional inherente, argumentando la actuación u omisión con la que un órgano del poder público, perteneciente a cualquiera de los órdenes de gobierno, transgrede las disposiciones del instrumento internacional de que se trate.

De ahí que con la presente iniciativa, propongamos adicionar dos párrafos al artículo 133, constitucional. El primero, para facultar al Congreso de la Unión, para que, en aras de dar cumplimiento a las referidas obligaciones del Estado mexicano, en cuanto a la adopción de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, desarrolle y concrete en normas jurídicas del derecho interno, los referidos derechos internacionalmente reconocidos; el segundo, para establecer que los órganos legislativos de las entidades federativas, adecuarán la legislación local a lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes federales, en materia de derechos humanos.

Por todo lo anterior expuesto y fundado, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión, el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Único.- Se reforma el artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 133.- ...**

**Para la debida observancia de lo dispuesto en el párrafo anterior, corresponde al Congreso de la Unión desarrollar y concretar en normas jurídicas federales, en todas las materias, las disposiciones sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.**

**Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de sus respectivas competencias, adecuarán la legislación local correspondiente, a las disposiciones sobre derechos humanos contenidas en los referidos tratados internacionales y en la legislación federal.**

### **Transitorios**

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

**Segundo.- El Congreso de la Unión deberá cumplir la atribución señalada en el párrafo segundo del artículo 133, reformado, dentro del plazo de dos años, contados a partir del inicio de la vigencia del presente decreto.**

**Tercero.- Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cumplirán lo establecido en el párrafo tercero del artículo 133, reformado, dentro del plazo de 180 días, contados a partir del inicio de la vigencia de los decretos que, en materia de derechos humanos y de acuerdo con el presente decreto, emita el Congreso de la Unión .**

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2005.

Dip. Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73 fracción 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, solicito 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 a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La construcción de un sistema federal como régimen constitucional de gobierno ha surgido a través de un esfuerzo arduo a lo largo de nuestra historia como nación.

La división de poderes, el respeto a la soberanía de los estados y la libertad del municipio, son los pilares que sustentan un auténtico y arraigado estado federalista; perfeccionarlo, ha sido una aspiración constante de quienes creemos y han creído en un régimen democrático como esencia de la legitimidad y fortalecimiento de la instituciones públicas.

Recientemente, sobre todo en los últimos 20 años, desde 1977 a la fecha, se ha reformado la Constitución en el esquema y equilibrio de los poderes, principalmente en lo que atañe al Poder Legislativo como medio idóneo para reducir nuestro esquema político firmemente centralista y concentrador del poder público

En el esquema fundamental de la división de poderes, la potestad de dar origen, formulación y vigencia a la ley es en esencia incumbencia del Poder Legislativo. Sin embargo, a través de la historia de México, se ha considerado que al Ejecutivo le favorece así como lo legitima el tener el derecho de iniciativa de ley, ya que por su función administrativa tiene un contacto continuo con la realidad social que le da la capacidad y el conocimiento para poder formular idóneamente una propuesta de ley. Con lo anterior, nunca se ha considerado que el Ejecutivo al tener la facultad de concurrir en la formación de la ley, incurra en confusión de atribuciones al aplicarla.

Ahora bien, el resultado de la reforma política del Distrito Federal, publicada por decreto en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993, elevó a la Asamblea de Representantes como *órgano de gobierno*, con facultades legislativas, que dejaron

de ser meramente reglamentarias y en forma acertada le confirió legislar en lo relativo al Distrito Federal en materias que le son expresamente establecidas.

Lo anterior fue un paso importante en la reforma política del Distrito Federal y principalmente un impulso mas para consolidar el espíritu republicano y la democracia mexicana, otorgando facultades a un órgano electo popularmente. Por otra parte, esta reforma le concedió a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión limitándolas, injustificadamente, a las materias relativas al Distrito Federal.

No hay justificación que sustente que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no pueda presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión en la materia que considere necesario. Debe quedar muy claro para todos, que la presente iniciativa no toca las facultades del Congreso de la Unión ni las de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar, sino que únicamente amplía la facultad para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pueda presentar las iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, sin seguirse limitando únicamente a las relativas al Distrito Federal.

En el Partido Verde Ecologista de México estamos convencidos de que las modificaciones que proponemos son una etapa mas de un proceso democrático para el Distrito Federal, que no ha concluido.

Con base en lo anterior, el diputado promovente, se permite someter ante el Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman la fracción tercera del artículo 71 y el inciso ñ) de la fracción quinta de la Base primera del apartado C del artículo 122, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único:** por el que se **reforman** la fracción tercera del artículo 71 y el inciso ñ) de la fracción quinta de la Base primera del artículo 122, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 71. ...**

I. ...

II. ...

III. ...

IV. A las legislaturas de los estados y **a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados, **por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates

**Artículo 122. ...**

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa

Fracción I - IV ...

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

Incisos a) - n) ...

ñ) **Presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.**

...

**Transitorios**

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

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 abril de 2005.

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y los correlativos 55, fracción II, 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurro a solicitar se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales la presente iniciativa con proyecto decreto, de acuerdo a la siguiente

### Exposición de Motivos

El Constituyente Permanente, es el encargado o facultado para imprimirle vigencia y actualidad al texto constitucional a través del procedimiento en el mismo establecido, por lo que con la presente iniciativa se propone la reforma al inciso e) de la fracción II del artículo 105 constitucional, porque dicho precepto señala en su fracción II inciso e) que: corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución y consigna que pueden promover la acción de inconstitucional el equivalente al 33% de los integrantes de la **Asamblea de Representantes del Distrito Federal**, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Como bien sabemos el Distrito Federal ha tenido diversas reformas en torno a su régimen interior de gobierno porque hace mucho tiempo su gobierno dependía del Gobierno Federal, por lo tanto no tenía una Asamblea Legislativa propiamente dicho, sino que se trataba de un órgano cuya facultad era expedir bandos de gobierno.

La capital de México es el Distrito Federal, es la sede del Gobierno Federal, es decir, en ella están el Congreso de la Unión, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, el Gobierno de la capital del país funciona a través de la Asamblea Legislativa, que es el Poder Legislativo; El jefe de gobierno del Distrito Federal, ejerce el Poder Ejecutivo y el Tribunal Superior de Justicia dirige el Poder Judicial.

El artículo 122 de la Constitución federal es el sustento jurídico de la naturaleza del Distrito Federal. Este precepto de la Constitución, en fecha reciente fue motivo de una trascendente modificación, de tal forma que su contenido fue reubicado en el artículo 119, el texto vigente se refiere al Gobierno del Distrito Federal, donde se contemplan los órganos de gobierno como lo son la figura del jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia.

La reforma política del Distrito Federal se ha dado a través de un constante intercambio de opiniones entre los gobernantes en turno, los ciudadanos, así como las distintas organizaciones sociales vinculadas.

El Distrito Federal debe ser entendido por una parte como sede de los poderes federales y por la otra como un gobierno local.

Con la reforma de 1996, se han otorgado mayores facultades a la Asamblea Legislativa (**antes Asamblea de Representantes**) del Distrito Federal que la fortalecen como tal, el hecho de que la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno corresponda al Congreso de la Unión no demerita la naturaleza jurídica de dicha Asamblea como órgano legislativo. Este órgano se integra por ciudadanos que tendrán la denominación de diputados y no de representantes como sucedió anteriormente, constitucionalmente tiene las siguientes facultades: nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al jefe de Gobierno del Distrito Federal; expedir la ley electoral de la entidad; legislar en materia civil y penal, de registro público de la propiedad y de comercio y de adquisición y obra pública; expedir la ley orgánica de los Tribunales, participar en los nombramientos de las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que someta a su consideración el jefe de Gobierno y ratificarlos en su cargo, entre otras facultades.

La iniciativa que se propone tiene por objeto establecer en el inciso e) fracción II del artículo 105 constitucional para que se inserte en su texto el nombre correcto como lo es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En mérito de lo antes expuesto, como diputado integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, someto a la discusión y en su caso aprobación la presente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforma el inciso e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.** Se reforma el inciso e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 105 ...

I.

a) a k) (quedan igual)

II.

a) a d) (quedan igual)

e) El equivalente al 33% de los integrantes de la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

### **Artículo Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 28 días del mes de abril de 2005.

Dip. Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica)

## QUE ADICIONA EL INCISO B) DEL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71 fracción II, 72 y 73 fracción XVI 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, solicita 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 a la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

El artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su fracción b) que todo proyecto no devuelto con observaciones por el ejecutivo a la Cámara de su origen dentro de los diez días hábiles siguientes a la aprobación por la revisora, se entenderá aprobado. Tal medida, se estableció por el constituyente para asegurar la preclusión del derecho de observación de leyes y la publicación de los instrumentos legislativos aprobados por el Congreso de la Unión, sin embargo, la ausencia de un mecanismo de sanción al incumplimiento de dicha disposición, ha generado la existencia de una facultad metaconstitucional que deriva en veto presidencial.

El veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso 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 veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de régimen presidencial y semipresidencial). En los Estados Unidos, por ejemplo, si el Presidente no desea que la iniciativa se convierta en ley, tiene el derecho de vetarla, de esta manera la devuelve sin firmar a la cámara de origen, con una nota anexa exponiendo sus objeciones acerca de la iniciativa. Por su parte el Congreso puede sobreponerse al veto presidencial, sometiendo a votación la iniciativa, y si ésta es aprobada por los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras, tendrá carácter de ley sin importar las objeciones del ejecutivo.

Existe también el llamado veto de bolsillo, el cual consiste en que si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley.

En otras palabras, el veto consiste en la negativa por parte del titular del Ejecutivo para promulgar y publicar una ley o decreto, aun cuando formalmente no presente observación alguna ante la Cámara de su origen y haya transcurrido el término constitucional para hacerlo o aprobarla. En consecuencia, podemos encontrarnos ante leyes que han salvado el trámite constitucional necesario para que adquieran vigencia; pero que son a la vez ineficaces pues no adquieren fuerza de ley sino hasta que hayan sido debidamente dadas a conocer a los gobernados por medio de su publicación en el Diario Oficial.

La aprobación de las leyes o decretos es un concepto amplio que involucra a cada uno de los actores dentro del procedimiento legislativo, de tal suerte, encontramos que así como cada una de las Cámaras del Congreso aprueban un instrumento Legislativo antes de remitirlo al Ejecutivo, éste a su vez puede otorgar la misma aprobación, puede ejercitar su derecho de veto, o simplemente puede hacer que opere una afirmativa ficta al no pronunciarse respecto de la ley; en este caso, el ejecutivo solo puede promulgar y mandar publicar la ley.

La publicación de una ley o decreto, se instituye en todo sistema jurídico, por ser la forma más efectiva de dar a conocer a los gobernados el texto de una ley, sin embargo, no es más que un requisito material para su vigencia, por lo que en el plano comparado podemos encontrar periódicos gubernamentales dependientes del Poder Ejecutivo, como nuestro sistema y el de Estados Unidos de América; del Legislativo, tal como ocurre en sendos sistemas parlamentarios; del Judicial, como es el caso de Australia, o autónomos, como ocurrió durante un tiempo en Italia. Incluso, en el Código Civil dominicano, se establece que en caso de leyes de emergencia, éstas se pueden publicar en la prensa nacional. Como puede verse, la cuestión de la publicación es un acto de naturaleza meramente administrativa, que generalmente le es encomendado a un funcionario de rango menor a la investidura presidencial, judicial o parlamentaria.

En este tenor, nuestra propuesta busca asegurar la publicación de los decretos en el Diario Oficial de la Federación, para que las disposiciones jurídicas puedan considerarse como vigentes y concluya el proceso legislativo. Por ello, proponemos que si el Ejecutivo no hubiese publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación al término de los plazos mencionados, la Cámara de origen pueda ordenar su publicación.

Con base en lo anterior, el suscrito diputado, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México se permite someter ante el pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa de:

**Decreto** mediante el cual se adiciona el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Único.-** Se adiciona el inciso b) del artículo 72 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; 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.

**Si el Ejecutivo no hubiese publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación al término de los plazos mencionados, la Cámara de origen tendrá la facultad de mandarlo publicar.**

c) - j) .....

**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, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 28 días del mes de abril de 2005.

Dip. Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica)

**QUE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEROGA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN RODRÍGUEZ FUENTES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito diputado federal de la LIX Legislatura de honorable Congreso de la Unión, Agustín Rodríguez Fuentes, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que les conceden 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 decreto por el que se reforma el párrafo tercero del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se deroga la fracción III del artículo 7 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**Exposición de Motivos**

Algunos colocan la raíz histórica de los derechos humanos en algunas de las más antiguas religiones de hondo carácter humanista, destacando desde luego el cristianismo; o también en algunas milenarias escuelas filosóficas. Pero ciertamente podemos sostener que durante toda la historia de la humanidad, en esta esfera, ha existido la lucha entre dos posiciones básicas: la que sostiene la superioridad de un individuo, grupo, raza o sexo y, otra que expresa la igualdad esencial de todos los seres humanos sin distinción alguna.

No obstante lo anterior, los dos momentos más cercanos a nuestra época, que podemos identificar como la semilla de la concepción moderna sobre los derechos humanos son: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano producto de la Revolución Francesa y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ambas parten de los principios esenciales del llamado Derecho Natural, es decir, que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad, existiendo un cúmulo de derechos inherentes al ser humano de carácter inalienable, que todo Estado está obligado a reconocer, respetar y garantizar, pues en caso contrario las mujeres y varones se verían reducidos a esclavos, o peor aún a un hato de bestias.

Para que el ser humano sea respetado en su dignidad y alcance su desarrollo pleno requiere se le garanticen derechos como la vida, la igualdad, al trabajo adecuado y con justa retribución, a la salud, a la vivienda, a las libertades de pensamiento y expresión de sus ideas, a la participación y disfrute de la cultura y las artes, a un justo juicio, a la seguridad social, entre otros.

Al efecto, recordemos algunos conceptos de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

"Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana?"

"Artículo 1.- Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros?"

Centrándonos más en el objeto de la presente Iniciativa, agregamos que uno de los derechos humanos que consagra esta Declaración Universal es el relativo al trabajo. Lo que es lógico ya que el trabajo no sólo es base para la sobrevivencia y por tanto fuente de muchos otros derechos humanos, sino que se traduce en base indispensable de dignidad y autorrealización, herramienta indispensable de la conformación y evolución de la comunidad humana y para la libertad, igualdad y equidad efectivas de los hombres y mujeres.

La declaración Universal de Derechos Humanos, enfáticamente señala:

"Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo;

2.- Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual;

3.- Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será complementada, en caso necesario, por cualquiera otros medios de protección social;

4.- Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses.

"Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas."

Todo lo cual resulta lógico, en una sociedad humana que encuentra como esencia de su realidad económica, una casi totalidad de sus miembros que despojados de todo medio de producción y elementos de riqueza, busca en el trabajo subordinado a los detentadores del capital su único medio de subsistencia y, por

tanto de satisfacer sus necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, cultura y esparcimiento, formación de una familia propia.

El trabajo es pues no sólo un derecho humano, sino un derecho humano eje o madre, origen de otros derechos humanos.

Como respaldo a lo anterior, nuestra Carta Magna, establece:

Artículo 123, párrafo primero:" Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley?"

El artículo quinto constitucional por su parte señala: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos?"

Sobra decir que frente a este deber ser, la realidad del mundo y, concretamente de México, muestra que no existe el pleno empleo sino un desempleo creciente (pese a todos los disfraces utilizados para reducir las cifras oficiales) , hundiéndose al individuo y su familia en la pobreza, que frente a tal situación no suele existir seguro de desempleo u otro medio de protección, que el salario y demás condiciones laborales son cada vez más raquíticos e inhumanas, que han vuelto las jornadas de sol a sol, o peor aún de luna a luna, que los descansos son cada vez más distanciados o nulos ante la necesidad de laborar tiempo extra o más de una jornada al día, los riesgos de trabajo prevenibles aumentan su estela de muerte, enfermedad e invalidez entre la clase trabajadora, los sindicatos y la contratación colectiva son perseguidos y condenados como peste por la santa inquisición neoliberal, la libertad y dignidad de los trabajadores muere entre créditos de por vida para adquirir viviendas miserables; igualmente las autoridades laborales se han transformado en las más fieles despojadoras de los derechos de los trabajadores.

Esto exige actuar más allá de las autoridades jurisdiccionales laborales, con una fuerza educativa, moral y política, que coadyuve a cambiar la actual cultura de explotación y opresión laboral, función que es precisamente la esencia de los *ombudsman* a nivel internacional. Sin embargo en total contrasentido con esto, el artículo 102 Constitucional, en su Apartado B, Párrafo tercero, le quita a la Comisión Nacional de Derechos Humanos competencia respecto a los asuntos laborales, lo que se ratifica en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, precisamente en su artículo 7o., fracción III.

Incluso la CNDH, conceptúa como derechos humanos los de segunda generación los de naturaleza laboral:

### **Clasificación de los Derechos Humanos en tres generaciones**

Los Derechos Humanos han sido clasificados de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere. La denominada Tres Generaciones es de carácter histórico y considera cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país.

### **Primera generación**

Se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados "libertades clásicas". Fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo en la Asamblea Nacional durante la Revolución francesa. Este primer grupo lo constituyen los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII.

Como resultado de esas luchas, esas exigencias fueron consagradas como auténticos derechos y difundidos internacionalmente, entre los cuales figuran:

Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.

Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos. Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral. Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.

Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país. Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

### **Segunda generación**

La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado social de derecho.

De ahí el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un Estado de Bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva, y son:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.

Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Toda persona tiene derecho a la salud física y mental. Durante la maternidad y la infancia toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades. La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.

### **Tercera generación**

Este grupo fue promovido a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional. Entre otros, destacan los relacionados con:

La autodeterminación.  
La independencia económica y política.

La identidad nacional y cultural.  
La paz.

La coexistencia pacífica.  
El entendimiento y confianza.

La cooperación internacional y regional.  
La justicia internacional.

El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.  
La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.

El medio ambiente.  
El patrimonio común de la humanidad.  
El desarrollo que permita una vida digna.

Nunca hubo razón para esta exclusión de la que venimos hablando, pero menos actualmente, ya que estas disposiciones deben cambiar en armonía con la nueva corriente internacional que propugna por la conceptualización y defensa de los derechos laborales como derechos humanos. En el plano mundial destacan como derechos humanos del trabajo diversos Convenios internacionales del trabajo de la OIT, recordemos algunos de ellos:

- 1.- Número 29 "Sobre el trabajo forzoso;
- 2.- Número 11 "Sobre el derecho de Asociación";
  
- 3.- Número 87 "Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización";
- 4.- Número 98 "Sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva";
  
- 5.- Número 135 " Sobre los representantes de los trabajadores;
- 6.- Número 141 "Sobre las organizaciones de trabajadores rurales";
  
- 7.- Número 151 "Sobre la relaciones de trabajo en la administración pública;
- 8.- Número 100 "Sobre igualdad de remuneración";
  
- 9.- Número 111 "Sobre discriminación-empleo y ocupación;
- 10.- Número 138 "Sobre edad mínima";
  
- 11.- Número 182 "Sobre las peores formas de trabajo infantil";
- 12.- Entre otros.

En materia del trabajo la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendría primeramente, un amplio campo de actuación respecto a actuaciones estrictamente administrativas de las autoridades laborales, de gran importancia en la defensa de los derechos humanos de los trabajadores: empleo, orientación y asesoría, seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento, inspección, fijación y protección del salario y reparto de utilidades, vivienda, registro de sindicatos y sus directivas. Protección a los derechos humanos que no chocaría con las funciones jurisdiccionales en la materia. De esta manera se verían acotados autoridades como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Servicio Nacional del Empleo Capacitación y Adiestramiento, Comisiones de Salarios Mínimos y Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, Autoridades de Inspección del Trabajo, entre otras.

Pero además sabemos, que si bien las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades materialmente jurisdiccionales, formalmente tienen carácter administrativo. Lo que permitiría que la Comisión de Derechos Humanos pudiera

emitir recomendaciones para coadyuvar a construir una mejor justicia en el campo laboral: sobre mejores mecanismos para la elección de los integrantes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, incluidos los Presidentes de las mismas, buscar medios para evitar la violencia al interior y cercanías de las Juntas y en los lugares en donde se realizan recuentos contra los abogados, trabajadores y funcionarios. Velar por que se cumpla la garantía individual a una justicia pronta y expedita, también para que el acceso de los trabajadores al servicio de peritos oficiales sea eficiente y expedita, etc.

Cada vez es más imposible excluir los asuntos laborales de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que es una materia transversal que necesariamente se debe tomar en cuenta para resolver muchos otros asuntos: ecológicas, derechos de menores y mujeres, violencia, etc. De manera que esta reforma permitiría la resolución más integral de los asuntos en los que interviene esta Comisión.

Por otra parte, la no inclusión de la materia laboral como competencia de la CNDH, visto que no hay razones de fondo, llevaría a un trato discriminatorio que chocaría con el principio de igualdad que guía a todo el universo de los derechos humanos. Llevándonos a pensar que lo que realmente se pretende es evitar toda interferencia en la actual sobreexplotación laboral del neoliberalismo, que cuenta con la complicidad estatal y del corporativismo sindical.

Desde luego, las reformas propuestas en esta iniciativa en ningún momento interferiría en el plano privado de la relación entre los trabajadores y patrones.

En conclusión, decir "trabajador", es decir ante todo "ser humano", por lo que sólo se puede velar plenamente por los derechos de éste, si se incluye la protección de sus derechos humanos derivados de su calidad de prestador de servicios. Lo que en realidad es una vuelta al origen del derecho del trabajo, que por esencia y ante todo es una tutela al ser humano que subyace en la persona que se desempeña como trabajador, siendo el interés insaciable del neoliberalismo lo que ha pretendido adulterar esta verdad teórica e histórica; coadyuvándose a alcanzar el fin último de los derechos humanos: la paz y fraternidad entre los miembros, mujeres y varones, de la sociedad humana.

Por todo lo expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo tercero del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que deroga la fracción III del artículo 7 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue.**

**Artículo Primero.-** Se reforma el párrafo tercero del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 102. A...

...

...

...

...

...

B. ...

...

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

...

...

...

...

...

**Artículo Segundo.-** Se deroga la fracción III del artículo 7 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para quedar como sigue:

Artículo 7...

I. ...

II. ...

**III. Se deroga**

IV. ...

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de abril de 2005.

Dip. Agustín Rodríguez Fuentes (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PAULO JOSÉ LUIS TAPIA PALACIOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Paulo José Luis Tapia Palacios, 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 por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **Antecedentes**

La figura del fuero y de responsabilidad de los funcionarios públicos tiene varios antecedentes en México, entre los más relevantes figuran la Constitución de Cádiz de 1812 y la de Apatzingán de 1814, que tenían una normatividad sobre la responsabilidad de los servidores públicos por infracciones a la constitución, en el caso de la primera, la sanción era quedar suspendidos de su función. años después, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 estableció para los jueces, magistrados, secretarios de Estado y despacho, un procedimiento para que se declarara que ha lugar a exigir responsabilidad. el Reglamento del Soberano Congreso de 1823, reguló un procedimiento para exigir responsabilidad a través de la declaratoria para la causa.

Fue en la Constitución Política de 1824 donde se 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, y es en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 donde se agregaron mecanismos para el enjuiciamiento de funcionarios públicos.

En el Acta de Reformas Constitucionales de 1847, se estipuló la formación de Gran Jurado y el establecimiento de ha lugar a formación de causa contra altos funcionarios.

El constituyente de 1917 considero necesario crear una figura que permitiera un procedimiento específico previo a que los funcionarios fueran sujetos a juicios de responsabilidad penal, de ahí surge el fuero. Con ello se evitaba que los funcionarios fueran objeto de ataques infundados por parte de sus enemigos

políticos, lo que conllevaría a perjudicar la administración y el desempeño de su encargo.

La Constitución de 1917 estableció en su artículo 109 que cuando el delito fuera común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarara por mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

Este artículo disponía que la votación para declarar el desafuero ascendiera a la mayoría absoluta de votos del total de los miembros de la Cámara de Diputados para garantizar justicia en la resolución.

El 28 de diciembre de 1982 se hace una reforma a la Constitución que modifica el Título Cuarto, cambiando el nombre de desafuero por el de Declaración de Procedencia y estableciéndolo en el primer párrafo del artículo 111; se flexibilizó la forma en que la resolución fuera dictada, siendo aprobada por la mayoría presente de los diputados. también se adiciona al agregar nuevos sujetos susceptibles de tener fuero.

Los funcionarios públicos que se agregaron son: los jefes de departamentos administrativos, el procurador general de justicia del DF, los jueces y magistrados de los poderes judiciales, federal y locales, y los directores generales, o sus equivalentes de las entidades del sector paraestatal.

Asimismo hace un distingo claro entre la figura de juicio político y la declaración de procedencia; y se aprueba la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta el capítulo cuarto de la Constitución, normando las figuras de juicio político y declaración de procedencia.

Para comprender a plenitud la dimensión de esta reforma es necesario conceptualizar las figuras objeto de la presente reforma, por lo que a continuación los referiremos:

### **Desafuero**

El desafuero era entendido como el procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el proceso penal ordinario. Con él se privaba al funcionario de alto nivel de su fuero constitucional.

### **Fuero**

El fuero constitucional surgió como un 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 citado proceso penal.

Es una prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda.

Actualmente la concepción de Fuero es la inmunidad procesal en materia

penal, que da protección legal y política, para evitar ser agredidos por poderes públicos o acusados sin sustento jurídico.

### **Declaración de Procedencia**

Es una declaración de procedencia porque en ella se establece si procede o no el ejercicio de la acción penal, sin la cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no prejuzga acerca de la acusación.

Citando las acepciones que señala el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Declaración de procedencia es:

Término que sustituye al de declaración de desafuero. Procedencia viene del latín proceder, que significa adelantar, ir adelante, con el sentido de "pasar a otra cosa" o progresión, ir por etapas sucesivas de que consta (*Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*). En español también se conoce con el nombre de antejuicio.

El texto vigente de la Constitución establece la declaración de procedencia en el artículo 111, que a la letra dice:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .-

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 declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 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 Cámaras de Diputados o de Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

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.

De este artículo se desprende la enumeración de los sujetos a juicio de declaración de procedencia y aunado a la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos establece el procedimiento a seguir para hacer la declaratoria de procedencia que se inicia cuando el Ministerio Público solicita a la Cámara de Diputados que se retire la inmunidad procesal al presunto responsable de un delito. La solicitud se envía a la Sección Instructora, para que califique si es procedente el trámite; en caso de ser improcedente, se hará saber a la Cámara para que resuelva si se desecha o continúa.

La sección instructora elabora un dictamen y lo vota en sentido positivo o negativo, si es negativo sólo avisa al presidente de la mesa directiva de la resolución para que lo comunique al pleno y queda sin efecto la solicitud, en caso de ser positivo se envía al presidente de la mesa directiva para que convoque a los diputados de la cámara de diputados a erigirse en jurado de procedencia, quien declara por

mayoría absoluta de votos de todos los miembros presentes si procede o no el ejercicio de la acción penal.

En caso de que la decisión sea en sentido negativo no habrá lugar al proceso penal durante el tiempo que dure el encargo, ya que una vez concluido éste el funcionario pierde la inmunidad y se puede proceder penalmente en su contra.

Si la resolución es en sentido afirmativo, el acusado queda sin la inmunidad y se puede proceder contra él por la vía penal.

Es menester hacer un análisis sobre la declaración de procedencia y sus alcances ya que desde que existía la figura de Fuero Constitucional se observaba como un mecanismo de inmunidad para los servidores públicos, sin embargo se debe ver como la protección necesaria para permitir a los funcionarios cumplir con la función que les ha sido encomendada; ya sea por un proceso de elección democrática o designación de acuerdo a las facultades conferidas en la ley.

Muchos autores han descrito a la declaración de procedencia como "un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, dentro de los regímenes democráticos. No es lo que en teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional".

El término declaración de procedencia, antes denominado fuero constitucional, es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía en favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales. En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM al respecto se señala que: "Fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación, para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, se le cambió el nombre por "Declaración de procedencia", aunque la institución subsiste.

Sin embargo, debemos entender a la declaración como un derecho de los funcionarios públicos y de la función pública que desempeñan que se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales.

En el caso de los funcionarios que gozan de fuero y fueron elegidos por un proceso de elección por voto directo de la población, el resguardo de la función y la inmunidad con la que cuenta el funcionario por el desempeño del cargo, se

debe salvaguardar con mucha mayor razón, ya que también se esta defendiendo el derecho de votar y ser votado de cualquier ciudadano y el ejercicio de sus libertades públicas, principios esenciales de la democracia.

La presente reforma que someto a la consideración de esta soberanía se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos enumerados, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por acusaciones falsarias o no graves.

se trata de circunscribir la declaración de procedencia a los delitos graves y excluir a los no graves, salvo cuando existan dos o mas denuncias o querellas donde haya elementos de tipo penal de la probable responsabilidad del indiciado y se integre el cuerpo del delito. 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 hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.

Los delitos graves están perfectamente establecidos en la Legislación Procesal, que en especifico en el Código Federal de Procedimientos Penales los establece en :

Artículo 194 .- Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

I. Del Código Penal Federal, los delitos siguientes:

- 1) Homicidio por culpa grave, previsto en el artículo 60, párrafo tercero;
- 2) Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;
- 3) Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;
- 4) Terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero;
- 5) Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;
  
- 6) Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;
- 7) Piratería, previsto en los artículos 146 y 147;
- 8) Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;
- 9) Evasión de presos, previsto en los artículos 150 y 152;
- 10) Ataques a las vías de comunicación, previsto en los artículos 168 y 170;
  
- 11) Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 Bis párrafo tercero;
- 12) Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 Bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice I, 196 Bis, 196

- Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;
- 13) Corrupción de menores o incapaces, previsto en el artículo 201; y pornografía infantil, previsto en el artículo 201 Bis;
- 14) Los previstos en el artículo 205, segundo párrafo;
- 15) Explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208;
- 16) Falsificación y alteración de moneda, previsto en los artículos 234, 236 y 237;
- 17) Falsificación y utilización indebida de documentos relativos al crédito, previsto en el artículo 240 Bis, salvo la fracción III;
- 18) Contra el consumo y riqueza nacionales, previsto en el artículo 254, fracción VII, párrafo segundo;
- 19) Violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 Bis;
- 20) Asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo;
- 21) Lesiones, previsto en los artículos 291, 292 y 293, cuando se cometa en cualquiera de las circunstancias previstas en los artículos 315 y 315 Bis;
- 22) Homicidio, previsto en los artículos 302 con relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;
- 23) Secuestro, previsto en el artículo 366, salvo los dos párrafos últimos, y tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;
- 24) Robo calificado, previsto en el artículo 367 cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372 y 381, fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XV y XVI;
- 25) Robo calificado, previsto en el artículo 367, en relación con el 370 párrafos segundo y tercero, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en el artículo 381 Bis;
- 26) Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter;
- 27) Sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados, previsto en el artículo 368 Quáter, párrafo segundo;
- 28) Robo, previsto en el artículo 371, párrafo último;
- 29) Robo de vehículo, previsto en el artículo 376 Bis;
- 30) Los previstos en el artículo 377;
- 31) Extorsión, previsto en el artículo 390;
- 32) Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis, y
- 32 Bis) Contra el Ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafos primero y tercero, 415, párrafo último, 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, o se trate de la conducta prevista en el párrafo último del artículo 419 y 420, párrafo último.

- 33) En materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 Bis.
- 34) Desaparición forzada de personas previsto en el artículo 215-A.

II. De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el previsto en el artículo 2.

III. De la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los delitos siguientes:

- 1) Portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 83, fracción III;
- 2) Los previstos en el artículo 83 Bis, salvo en el caso del inciso i) del artículo 11;
- 3) Posesión de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, en el caso previsto en el artículo 83 Ter, fracción III;
- 4) Los previstos en el artículo 84, y
- 5) Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 Bis, párrafo primero.

IV. De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, el delito de tortura, previsto en los artículos 3o. y 5o.

V. De la Ley General de Población, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138.

VI. Del Código Fiscal de la Federación, los delitos siguientes:

- 1) Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III, segundo párrafo del artículo 104, y
- 2) Defraudación fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado se ubique en los rangos a que se refieren las fracciones II o III del artículo 108, exclusivamente cuando sean calificados.

VII. De la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223, fracciones II y III.

La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en las fracciones anteriores, también se califica como delito grave.

VIII. De la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111; 112, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto la fracción V, y 113 Bis, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112;

IX. De la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los previstos en los artículos 98, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones IV y V, y 101;

X. De la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, los previstos en los artículos 112 Bis; 112 Bis 2, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 Bis 3, fracciones I y IV, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 Bis 4, fracción I, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112 Bis 3, y 112 Bis 6, fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo;

XI. De la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, los previstos en los artículos 141, fracción I; 145, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones II, IV y V; 146 fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo, y 147, fracción II inciso b), en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 146;

XII. De la Ley del Mercado de Valores, los previstos en los artículos 52, y 52 Bis cuando el monto de la disposición de los fondos o de los valores, títulos de crédito o documentos a que se refiere el artículo 3o. de dicha ley, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

XIII. De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103, y 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y

XIV. De la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, los previstos en el artículo 96."

Por otra parte, el Código de procedimientos penales para el distrito federal establece un parámetro para calificar a los delitos de graves, de la siguiente forma:

"Artículo 268.- Habrá caso urgente cuando concurren las siguientes circunstancias:

I.-III. ...

Para todos los efectos legales, son graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. Respecto de estos delitos no se otorgará el beneficio de la libertad provisional bajo caución previsto en la fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El término medio aritmético es el cociente que se obtiene de sumar la pena mínima y la máxima del delito de que se trate y dividirlo entre dos.

La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en el párrafo anterior, también se considerará delito grave si el término medio aritmético de las dos terceras partes de la pena de prisión que se debiera imponer de haberse consumado el delito excede de cinco años.

Para calcular el término medio aritmético de la pena prisión se tomarán en consideración las circunstancias modificativas de la penalidad del delito de que se trate.

Cuando se señalen penas en proporción a las previstas para el delito doloso consumado, la punibilidad aplicable es, para todos los efectos legales, la que resulte de la elevación o disminución, según corresponda, de los términos mínimos y máximo de la pena prevista para aquél."

Ahora bien, el espíritu de la legislación de Estados Unidos, Europa y en general el derecho comparado es el mismo: el desafuero solo procede por delitos graves que superen en valor al concomitante, al ejercicio del voto y la representación política

### **Justificación de la iniciativa**

Al hacer mas estricta y gravosa la causa para la declaración de procedencia, como lo establecen la doctrina y la práctica internacionales, evitaremos la utilización política del desafuero, la remoción del cargo de un servidor público por faltas menores.

Si bien la declaración de procedencia no prejuzga sobre la culpabilidad del servidor público, sólo establece la probable responsabilidad del inculpado, si elimina la restricción legal para el inicio del proceso penal, con lo que el servidor público es separado del cargo.

Con esta reforma no se busca auspiciar la impunidad sino proteger la estructura institucional del estado y, en el caso de los servidores públicos electos, defender el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes y a mantener el mandato hasta su término constitucional. La remoción solo la legitima un delito grave o la reincidencia de delitos menores.

La inmunidad procesal no es un privilegio personal, sino un mecanismo para salvaguardar la función constitucional de los órganos del poder público y dar vigencia a los valores de la democracia.

### **Decreto**

**Artículo Único.-** Se reforma y adiciona el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea 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 graves 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.

**En el caso de los delitos no graves procederá el juicio de declaración de procedencia cuando existan dos o más casos, es decir, dos o más denuncias o querellas, en las que el ministerio público compruebe los elementos del delito y la probable responsabilidad del indiciado; en los demás casos se tendrá que esperar a que el inculpado concluya el ejercicio de su encargo en cuyo caso no correrá la prescripción del delito de que se trate.**

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Se derogan los preceptos legales que contravengan la presente reforma.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 27 de abril de 2005.

Dip. Paulo José Luis Tapia Palacios (rúbrica)

## QUE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS MORALES FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Jesús Morales Flores, diputado federal perteneciente al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se hace una adición al párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

De una lectura cuidadosa de los párrafos cuarto y quinto del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta fácil aceptar que la diferencia específica entre lo que debe entenderse como áreas estratégicas y áreas prioritarias radica en que aquéllas corren a cargo exclusivamente del sector público, mediante el cual el Constituyente quiso que fuera el Estado el que atendiera de manera exclusiva dichas áreas de la economía para garantizar que su manejo estuviera vinculado siempre a los objetivos fundamentales de la nación mexicana en materia de desarrollo económico y bienestar general. El objetivo del Estado no está en lograr la máxima ganancia posible sino en diseñar y manejar la estrategia regional de desarrollo económico en beneficio de todos los mexicanos, mientras que en las áreas prioritarias podrán participar los sectores social y privado.

Y en congruencia con lo anterior, de manera indubitable, el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional enunciativamente cataloga las áreas estratégicas, sobre las que el Estado ejerce funciones de manera exclusiva y que son las siguientes: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

De igual manera, el párrafo cuarto cataloga la comunicación vía satélite y los ferrocarriles como áreas prioritarias para el desarrollo nacional y que al otorgar concesiones o permisos, no así en las áreas estratégicas, mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación.

Es cierto que el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución deja abierta la posibilidad de que el Estado participe en actividades de carácter prioritario de acuerdo con las leyes, por sí o con los sectores social y privado, como realmente sucede en la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27

constitucional, que dice que el agua es una prioridad y asunto de seguridad nacional.

Considero que el agua, por ser un bien de dominio público, vital, vulnerable y finito, debe ser una prioridad reconocida y recogida específicamente en el texto constitucional para atender las necesidades básicas de la población y fundamental para impulsar el desarrollo de las actividades económicas, cuya unidad básica para su administración es la cuenca hidrológica, donde se contabiliza el ciclo hidrológico de forma natural.

La Comisión Nacional del Agua ha subdividido el país en 13 regiones administrativas, formadas por 37 regiones hidrológicas, que agrupan 314 cuencas hidrológicas.

El agua de lluvia puede ser captada temporalmente en los 60 lagos naturales que existen en el país y en las 137 lagunas costeras, aunados a unas 4 mil 500 presas, calculando que México dispone de un poco más de 6 mil 500 km<sup>3</sup> de agua almacenada en lagos y lagunas.

En cuanto al agua subterránea, se estima que el país dispone de 650 km<sup>3</sup> de agua almacenada en lagos y lagunas.

En cuanto al agua subterránea, se estima que el país disponía de 653 acuíferos, los cuales varían en cuanto a su capacidad de recarga dependiendo de una alta precipitación y en los que existe escasez de corrientes superficiales.

Se estima que cerca de 70 por ciento del agua que se suministra a los 75 millones de habitantes de zonas urbanas, así como una tercera parte de la superficie bajo riego, y 61 por ciento para la industria se extrae de los acuíferos y por lo general en las zonas áridas, éstos constituyen la única fuente de abastecimiento.

El agua subterránea que se extrae a nivel nacional corresponde a alrededor de 57 por ciento de la recarga o volumen renovable. La gravedad del problema se ha ido acentuando, no sólo por los volúmenes excesivos de extracción, sino también porque ha disminuido considerablemente la recarga de los acuíferos como consecuencia de la deforestación y de los cambios de uso del suelo.

Empleando los criterios de la ONU, se ha estimado la presión que se ejerce sobre el recurso agua en México.

Se ha identificado que en las zonas del centro, norte y noroeste esta presión es superior a 40 por ciento, lo cual se considera una amenaza para el desarrollo de las entidades localizadas en ellas, que son justamente las que concentran la mayor parte de la población y de las actividades industriales.

La agricultura es la actividad que mayor presión ejerce, 78 por ciento, y es la que más se desperdicia; el uso público afectado por grandes pérdidas por fugas en las redes de distribución entre 30 y 50 por ciento del agua.

El objeto fundamental que se persigue con esta iniciativa es mantener una comunicación permanente con los actores interesados con el sector hidráulico, y de esa manera nuestra responsabilidad legislativa impulse y consolide el marco normativo vigente, que de seguridad y certeza legal a los mexicanos.

Actualmente, en el problema del agua existe una descoordinación entre el desarrollo del país y el recurso disponible, pasando por la sobreexplotación de acuíferos, contaminación, etcétera; suponiendo que la disponibilidad del agua sea suficiente en la actualidad para la población, industria y sector agropecuario, a largo plazo se vería vulnerada la gobernabilidad, Estado de derecho y, por supuesto, la supervivencia de la humanidad.

Es indudable que ante la permanente demanda en aumento, ineficiencia del uso, baja calidad, escasez, falta de renovabilidad el agua es ya un asunto de seguridad nacional. Por tanto, su prioridad debe consagrarse expresamente en nuestra Carta Magna y con ese rango considerarla única, por sobre cualquier otro bien o satisfactor; debe elevarse a rango constitucional como garantía social y el Estado, al ejercer en ella su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía y, al otorgar concesiones y permisos para su uso, mantendrá su dominio sobre el vital líquido.

Por los motivos expuestos considero más que suficiente la aprobación de esta iniciativa con proyecto de decreto, por el que se hace una adición al párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo Único.** Y se hace una adición al párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 28. "... la comunicación vía satélite, los ferrocarriles **y el agua** son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado, al ejercer en ellos su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación **y del agua**, de acuerdo con las leyes de la materia..."

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 28 días del mes de abril de 2005.

Dip. Jesús Morales Flores (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 81 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LEONARDO ÁLVAREZ ROMO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

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; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto.

### **Exposición de Motivos**

La democracia es concebida como un régimen político, y tal como el maestro Tena Ramírez menciona "admite como expresión de la voluntad general, la voluntad de la mayoría" sin embargo, grandes ideólogos como Rousseau, Bobbio y Pasquino hablaban ya de los problemas derivados de este término, argumentando la incapacidad de llevarla a cabo de manera estricta, las promesas no mantenidas de la democracia, o bien la situación de los votos.

La democracia tiene una vía de expresión ciudadana que es el sufragio, mismo que en nuestro país es un derecho consagrado constitucionalmente en el ámbito federal y local.

El sufragio como tal, es el medio por el cual el ciudadano ejerce su derecho de elegir a sus representantes, y este derecho debe ser respetado pues representa la voluntad de quien lo emite, y "la diferencia de un solo voto rompe la igualdad; un solo oponente destruye la unanimidad" ya que la democracia depende de que cada uno de los individuos manifieste su voto, y este deberá contar como uno, al igual que el resto.

El ciudadano se encuentra dotado de inteligencia y voluntad libre para emitir su voto, y la democracia que éste representa es un derecho adquirido por el hombre de manera irreversible, siendo el producto de la evolución de la especie humana.

El sufragio como medio para alcanzar la democracia se sustenta en dos principios básicos:

1. La mayoría es quien decide y
2. Las minorías deben sujetarse a las mayorías.

Tal y como se ha mencionado, la democracia no es un conjunto de técnicas vacías de valores, sino que tiene su fundamento en la ética y no debe limitarse a los meros procesos electorales como requisito para la validez de los mismos, sino que es necesario que se le vea como un pacto de buena voluntad entre los actores políticos, como aumento en la igualdad política que como resultado tendrá un aumento en los niveles de credibilidad y confianza que representan la legitimidad.

Los verdaderos políticos deben hacer el bien, divulgar sus conocimientos y usarlos en beneficio de una reforma política, en beneficio de la propia existencia del Estado, y en beneficio de la libertad y bienestar de los individuos, ya que de lo contrario no cumpliría con su función, disminuyendo la confianza de la población y en consecuencia la crisis, puede extenderse a la vida política global, lo cual aunque no necesariamente suceda siempre, es un factor que puede generar una rebelión y romper completamente con la gobernabilidad de un Estado.

El Presidente de la República requiere de legitimidad y de condiciones de gobernabilidad para ejercer el poder.

En un sistema pluripartidista de régimen presidencial, se puede presentar un escenario de incertidumbre con riesgo de conflictos cuando la diferencia entre los porcentajes de la votación para dos candidatos sea reducida.

En la actualidad, el titular del Poder Ejecutivo es electo por mayoría relativa; basta para ello una mínima parte del porcentaje total de votos.

En la práctica significa, que una pequeña porción del electorado puede elegir a un Presidente para todos los mexicanos; esta situación pone en riesgo la legitimidad del triunfo por mayoría relativa, la cual es en realidad una minoría calificada.

La posibilidad de que se presentara un problema de legitimidad derivado del modelo vigente para la elección del Presidente de la República, estimuló una amplísima discusión y análisis de las alternativas para evitarlo, entre ellas la figura de la segunda vuelta. Se discutieron los diversos métodos para instrumentar la segunda vuelta pero hasta hoy, no se ha llegado a un consenso ni se ha obtenido mayoría por ninguna opción.

Los posibles métodos que se han propuesto son el método tradicional, que supone un segundo proceso electoral en caso de que en la primera ronda el ganador no obtenga un cierto porcentaje de votación: mayoría absoluta o mayoría relativa calificada, por ejemplo 40 o 45% del total de inscritos en el padrón electoral. La segunda vuelta supone una segunda ronda electoral, diferida el tiempo necesario para organizarla, en la que concurren solamente las dos primeras preferencias

electorales; el ganador sería quien obtuviera: la mayoría absoluta, o una mayoría relativa calificada, o simplemente la mayoría relativa. En segundo término, tenemos el método tradicional que cuenta con el requisito adicional, de que entre el primero y segundo lugar en la primera votación, exista una determinada diferencia porcentual de votos, por ejemplo, el 10%. Una diferencia menor activaría instantáneamente el mecanismo para la segunda ronda electoral.

No obstante la amplia difusión y aceptación en países de América Latina, se presentan desventajas, como una menor participación del electorado en la segunda ronda, el costo económico de preparar una segunda jornada electoral, el favorecimiento de un bipartidismo excluyente de las ideologías minoritarias, entre otras. Por ello, se propone un tercer método, que sería el método denominado "Voto alternativo", que consiste en que los votantes enlisten a los candidatos por orden de su preferencia. Así, quien obtenga la mayoría absoluta obtiene un triunfo claro. Si la diferencia es reducida, el candidato con el menor número de votos es eliminado del escrutinio y las segundas preferencias de sus votantes se asignan a los candidatos restantes.

El proceso se repite hasta que un candidato obtenga la mayoría absoluta. En realidad, ese método se convierte en una especie de doble ronda automática, es decir, la misma boleta del primer ejercicio electoral contiene la información necesaria para la segunda vuelta.

En nuestro tiempo, la política es una actividad que consiste en gobernar comprometidamente a una comunidad, siempre bajo una óptica de ética. La falta de cumplimiento de ella desemboca en la corrupción de líderes y la decadencia de aquellas comunidades por lo cual es importante decir que la figura electoral del ballottage es violatoria de los principios axiológicos políticos, y se ve la necesidad de desecharla y a su vez mejorar la credibilidad en los procesos electorales.

Los cambios en la política deben ser constantes, pues al ser un régimen democrático, ser dinámico es parte de su naturaleza, y los cambios deben ser siempre para mejorar las condiciones de credibilidad, confianza, legitimidad y gobernabilidad.

Aunque la auténtica democracia no existe, es importante que se trate de buscar un consenso y se respete el resultado del mismo. Las instituciones por lo tanto, deberán permitir las competencias político - electorales así como la responsabilidad burocrática y la pugna entre los actores sociales.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforma el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 81.-** La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral. **Si una vez concluido el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos para Presidente de la República y este no alcanza la mayoría absoluta, el candidato con el menor número de votos es eliminado del escrutinio y las segundas preferencias de sus votantes se asignan a los candidatos restantes. El proceso se repetirá hasta que un candidato obtenga la mayoría absoluta.**

### **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 21 días del mes abril de 2004.

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

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROGER DAVID ALCOCER GARCÍA, GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Roger David Alcocer García, diputado federal de la LIX Legislatura, integrante 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; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al Pleno de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que propone la reforma y adición de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Título Tercero de nuestra Ley Fundamental se refiere a la división de poderes y a las atribuciones y facultades de las que se inviste a cada uno de los órganos constituidos del estado. Así, el Capítulo Primero de dicho título, se encuentra dedicado a la división de poderes, el Capítulo Segundo, al Poder Legislativo, el Capítulo Tercero de dicho título, al Poder Ejecutivo y el Capítulo Cuarto al Poder Judicial.

Todo ello, basado en la teoría clásica de la división de poderes y funciones de Montesquieu, sin embargo, la regulación constitucional de lo que la doctrina conoce como organismos constitucionales autónomos, es aún deficiente, ya que en el mismo Capítulo IV del multicitado Título Tercero, y en específico en el artículo 102, se incluye de manera conjunta la previsión constitucional del ombudsman, así como una breve mención al cargo de consejero jurídico, para después regresar a la competencia de los tribunales federales, lo cual es a todas luces inapropiado.

Por otra parte, el surgimiento de los llamados organismos constitucionales autónomos, ha venido a aportar en la doctrina constitucional contemporánea, una nueva visión a la forma de concebir las funciones de los órganos constituidos del Estado, pues afortunadamente en muchos países se ha reconocido como un triunfo en la lucha de las clases vulnerables, la creación de organismos protectores de derechos humanos, la necesidad de lograr la estabilidad económica a través de bancos centrales independientes y autónomos, libres de las pasiones e intereses de los tiranos gobernantes de antaño, instituciones educativas de excelencia, libres en su pensamiento e independientes en su funcionamiento, capaces de alcanzar los mas grandes éxitos en el ámbito de la investigación o la docencia organismos electorales que garantizan procedimientos electorales transparentes, imparciales y confiables.

Dichos organismos han probado su eficacia y la necesidad de su creación basados en los resultados obtenidos, sin embargo, su tutela constitucional es somera y desordenada. En este contexto surge la necesidad cada vez más insoslayable de crear organismos constitucionales dotados de autonomía e independencia, atributos que garanticen su plena subsistencia y la consecución de las finalidades para las que fueron creados. Sin embargo, aún hay un órgano estatal que fue creado hace ya bastante tiempo, el cual no ha logrado adquirir a través de los años y quizá a través de los siglos, la credibilidad, objetividad y eficacia que la ciudadanía reclama. Si compañeros legisladores, me refiero al órgano encargado de procurar que la justicia sea pronta y expedita, el órgano encargado de llegar a los grupos más vulnerables y necesitados, el organismo que debería en la practica solicitar una justa y merecida reparación del daño a aquellos ciudadanos que han sido victima de algún delito. Me refiero al Ministerio Público de la Federación, y a su correlativo en las entidades federativas autónomas.

Esta institución pilar en la consolidación del estado de derecho que debe prevalecer en cualquier estado democrático y que desgraciadamente a lo largo de los años ha perdido su esencia de garante de la justicia, para convertirse en mercenaria de los intereses más mezquinos y ruines de un tirano en el poder. En una institución que lejos de procurar el bienestar de los ciudadanos se dedica a cuidar los intereses del ejecutivo en turno y de los órganos de poder, contaminando su esencia con intereses políticos que menguan su credibilidad y entorpecen su funcionamiento, me refiero a la institución que en estos últimos meses ha dado palos de ciego y ha aparecido en los medios y en la opinión nacional, no por sus aciertos, ni por sus logros o conquistas en el combate a la delincuencia, a la corrupción o la impunidad, sino por sus vicios, sus deficiencias e intentos por legitimar un gobierno carente de rumbo y de estrategia política.

Si compañeros legisladores, la procuraduría general de la republica como organismo depositario del Ministerio Público de la Federación, necesita renovarse, necesita independizarse, objetivizarse, liberarse de las presiones políticas causadas por los intereses de unos cuantos, necesita responder a las exigencias que en materia de seguridad y de justicia que tenemos los ciudadanos la necesidad de dejar a un lado las necesidades del jefe presidente y tomar las de "Juan Pueblo", necesita legitimarse, necesita acreditarse, en la opinión nacional.

La Procuraduría General de la República debe por otro lado, retomar la función constitucional tan trascendente que le fue encomendada y transparentar su función persecutora, debe por tanto ser autónoma e independiente jerárquica, administrativa y presupuestamente imparcial e independiente en sus decisiones y en su funcionamiento, objetiva y autónoma en su desempeño, pero siempre sujeta a los medios de control jurídico y al sistema de responsabilidades vigente.

Parece mentira que se afirme por un lado que al Presidente de la República no se le otorgue legitimación activa en los procesos relativos a las acciones de inconstitucionalidad, ya que de otorgársela, se entendería como una invasión del poder ejecutivo sobre las funciones de esta soberanía por ejemplo, pero; sin

embargo sí se le otorga dicha facultad activa al procurador general de la República quien hasta la fecha es un empleado mas del Ejecutivo federal, lo cual parece una incoherencia preceptiva.

Actualmente el procurador no es secretario de Estado ni jefe de departamento administrativo, lo cual se desprende de los artículos 1o., párrafos primero y segundo, 2o. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; lo anterior, porque la procuraduría no se encuentra incluida entre las dependencias del poder ejecutivo de la unión con las que contará para el despacho de los asuntos del orden administrativo; por tanto, en términos estrictamente jurídicos, dicha institución no forma parte de la administración pública federal centralizada, no obstante que el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica establezca que dicho ordenamiento tiene por objeto organizar a esa dependencia y la ubique en el ámbito del Poder Ejecutivo federal, ya que según interpretaciones que ha formulado el poder judicial, esa afirmación se incorporó para señalar que la mencionada procuraduría no es un órgano del Poder Judicial Federal, dado que el artículo 102 apartado a de la Constitución, que se refiere al Ministerio Público de la Federación, se encuentra ubicado en el Capítulo IV, titulado: "del Poder Judicial", cuando por ningún motivo pertenece a dicho poder.

Es por eso que surge la necesidad de agregar un apartado especial a esta clase de entidades que si bien es cierto no forman parte de ninguno de los órganos constituidos, también lo es que son depositarios de una fracción del poder público y están investidos de imperium. Dicho apartado debe ser incluido en el Capítulo primero del Título Tercero de la Constitución, ya que hacerlo de otro modo implicaría mayores adecuaciones al texto constitucional. En dicho "*adendum*" al Capítulo Primero quedarían preservados los organismos constitucionales autónomos y como uno de los mismos, el Ministerio Público de la Federación, el titular de la Procuraduría General de la República, quien a partir de entonces se concebiría como un organismo constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, de independencia jerárquica, que no actúe por presión, sino por convicción y por vocación de procurar justicia, que no actúe como arma para vencer a adversarios políticos, que no se deje presionar por los intereses de grupo, necesitamos un ministerio público independiente, libre, imparcial y objetivo, que nos brinde seguridad jurídica, la seguridad de que sus actos de autoridad estarán sujetos a los medios de control constitucional aplicables a cualquier autoridad, que realmente se dedique a investigar los casos que jurídicamente se le planteen, sobre la comisión de conductas probablemente constitutivas de delito que salga del escenario político e incursione al escenario jurídico, del que nunca debió haber salido; que deje de actuar por consigna, la consigna recibida por voz del mandatario en turno. Un ministerio público que eleve la voz y no la voz del discurso político, sino la voz de la razón jurídica, que ejerza dignamente su encargo, que busque solucionar los problemas de la inseguridad en todas sus esferas y si no, -como reza el juramento del servidor público- que la nación se lo demande.

En este orden de ideas, la reforma que planteo, propone la designación del titular del Ministerio Público de la Federación y titular de la Procuraduría General de la República, por parte de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores, y en sus recesos de la Comisión Permanente, de entre las propuestas que le hagan llegar los colegios de abogados, las universidades públicas y las organizaciones no gubernamentales dedicadas al estudio del derecho, conforme a la convocatoria que expida la propia Cámara de Senadores. Así, el Ministerio Público de la Federación, necesariamente será presidido por una persona de reconocida solvencia moral en el ámbito jurídico, con trayectoria académica probada y no improvisada, con el consenso de los grupos sociales a quienes incumbe el cargo y con aquel de quienes representan democráticamente a la ciudadanía y toman las decisiones a nombre de aquella.

La institución en estudio contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, además de independencia jerárquica y administrativa, con relación al órgano que lo nombró y sólo podrá estar sujeto a los medios de control constitucional y responsabilidad, jurídica, administrativa y penal, en los términos que disponga la ley y la propia constitución, además no podrá ser reelecto. pensamos que estas características deberán ser aplicables en las entidades federativas, e implementadas por las legislaturas locales en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones.

Con esta reforma se busca lograr una persecución e investigación de los delitos, realizada de una manera más efectiva, pero sobre todo objetiva, lograr un mayor combate a la delincuencia y sobre todo a la corrupción, así como a las determinaciones por consigna, ya que también se implementara un sistema de supervisión constante por parte del Congreso de la Unión, para supervisar el actuar del Ministerio Público y, en su caso aplicar las medidas conducentes, pero sobre todo, la vigilancia estará en la opinión pública y en una pluralidad de corrientes que convergen en sed de justicia y ya no solo en una voluntad autócrata.

Con la presente reforma también se reforzara el servicio civil de carrera dentro de la Procuraduría, lo que permitirá que una serie de personas comprometidas con su país, con nuestro país, hagan acrecentar los resultados obtenidos, mas allá de campañas políticas o de programas de gobierno que terminan con un sexenio, mas allá de ambiciones personales y de intereses políticos, pues se propone que el encargo se desempeñe por períodos cuya duración y escalonamiento garantice su funcionamiento independiente y autónomo, así el periodo de cuatro años, permite la consecución de fines institucionales de manera satisfactoria, reduciendo la posibilidad de enviciamientos pasiones y ambiciones de poder inherentes a la naturaleza humana, respondiendo así a las necesidades de los gobernados a quienes debemos nuestra permanencia en este recinto.

Es por eso que me permito someter a su consideración la iniciativa de reformas al tenor del siguiente

## **Decreto**

**Artículo Primero.-** Se modifica el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 102-A.-** La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por su titular, de acuerdo con la ley respectiva.

El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o en sus recesos, de la Comisión Permanente, de entre las propuestas que le hagan llegar los colegios de abogados, las universidades públicas y las organizaciones no gubernamentales dedicadas al estudio del derecho, conforme a la convocatoria que expida la propia Cámara de Senadores y durará en su encargo cuatro años, sin la posibilidad de ser reelecto. La institución del Ministerio Público, por su trascendencia para el orden jurídico nacional, será independiente jerárquica y administrativamente, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y se regirá por los principios de buena fe, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y equidad.

Para ser procurador general de la República se requiere:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III.- Contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho;
- IV.- Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El procurador será sujeto de las responsabilidades civil, política y administrativa que determinen las leyes, podrá ser removido por causa grave y bajo ninguna circunstancia podrá ser reelecto.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, además de las funciones señaladas por el artículo 21 de esta Constitución; la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar los órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine, siempre bajo los principios de equidad, imparcialidad, objetividad, honradez e independencia.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones. Además el procurador general de la republica, rendirá un informe anual pormenorizado de las acciones tomadas para combatir la delincuencia y de las acciones tomadas para lograr una mejor procuración de justicia, debiendo comparecer al efecto ante las Cámaras del Congreso de la Unión.

## **B. El Congreso de la Unión**

**Artículo Segundo.-** Se modifica la fracción II del artículo 76 de la Constitución para quedar como sigue:

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. ?

**II.- Nombrar al procurador general de la República,** de entre las propuestas que le hagan llegar los colegios de abogados, las universidades publicas y las organizaciones no gubernamentales dedicadas al estudio del derecho, conforme a la convocatoria que expida **en términos de lo dispuesto por el artículo 49 de esta Constitución.** Así como ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. a la X. ....

**Artículo Tercero.-** Se deroga la fracción V del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Cuarto.-** Se deroga la fracción IX del artículo 89 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Quinto.-** Se modifica el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 116.** El poder público de los estados. ....

I. a la VII. ....

VIII.- Las Constituciones y leyes de los Estados organizarán al Ministerio Público de manera que este goce de autonomía e independencia, respecto de los Ejecutivos locales y conforme a los principios establecidos en el artículo 49 de esta Constitución, procurando autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Los estados estarán facultados para celebrar convenios en materia de seguridad pública, prevención del delito y colaboración en materia de procuración de justicia con la federación a través de sus titulares.

### **Transitorios**

**Primero.**-La representación que del Presidente de la República tenga el actual procurador general de la República en los juicios de amparo, conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 19 de la Ley de amparo, durará hasta la terminación de dichos juicios. Sin embargo, en los juicios de amparo en los que se señale al presidente de la República como autoridad responsable y a partir de la entrada en vigor del presente decreto, ya no podrá ser representado aquél funcionario, sino por el que designen las leyes o él expresamente.

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

**Tercero.**- La elección del Procurador General de la República conforme a lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución se realizará a partir del primer periodo ordinario de sesiones del año 2006, para que el funcionario electo, comience sus funciones a partir del primero de diciembre de 2006.

**Cuarto.**-Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al texto expreso del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 28 de abril de 2005.

Dip. Roger David Alcocer García (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1751, jueves 12 de mayo de 2005

## QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUICIO POLÍTICO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, EN NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 4 DE MAYO DE 2005

El suscrito, diputado Jesús Martínez Álvarez, en nombre del grupo parlamentario de Convergencia de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, 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 soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Justicia Federal en México, a partir de 1988, ha tenido importantes reformas que han sido trascendentales y que han permitido agilizar, controlar y supervisar mejor las funciones y órganos del Poder Judicial.

Como es sabido, las reformas constitucionales del 15 de enero de 1988, 31 de diciembre de 1994 y las de 1999, con relación a la estructura del Poder Judicial, son las más radicales y profundas que hayan enfrentado la Suprema Corte y el Poder Judicial Federal a lo largo de más de 170 años de existencia. Dichas reformas han tenido como ejes fundamentales: la inserción del Consejo de la Judicatura Federal; la redistribución de las facultades jurisdiccionales y no jurisdiccionales que tenía la Suprema Corte a otros órganos del Poder Judicial de la Federación; y la concesión de nuevas atribuciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para otorgarle el carácter de Tribunal Constitucional para resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, el juicio político se apoya en la idea de que los integrantes de los órganos del Poder Judicial no pueden ser enjuiciados por los tribunales comunes y que deben contar con la inmunidad llamada "fuero constitucional" para que puedan realizar sus funciones sin ser hostilizados.

El Título Cuarto de la Constitución Federal cuenta con serias confusiones en torno a la responsabilidad de los servidores públicos, los términos de la responsabilidad administrativa se encuentra dispersa y la responsabilidad económica, parece no tener sustento jurídico. Existen importantes retrasos en el rubro de responsabilidad patrimonial.

El artículo 110 de la Constitución, en el cual se establece el juicio político, merece una reorientación por lo que hace a los servidores que en él se incluyen como sujetos de juicio político, y por lo tanto portadores del fuero constitucional. Ello, debido a que se presenta una contradicción elemental por lo que respecta a la naturaleza y origen de dicha inmunidad, ya que, en el texto vigente aparecen enlistados funcionarios de menor jerarquía como magistrados de circuito, jueces de distrito, y magistrados y jueces locales.

No guarda un orden lógico jurídico el texto que actualmente contiene el artículo 110 Constitucional, partiendo del punto de que en la actualidad, con las ya citadas reformas que ha sufrido el Poder Judicial, existe un órgano denominado Consejo de la Judicatura, el cual se encarga de llevar a cabo la selección y nombramiento de los Jueces y Magistrados. Esto implica la falta de utilidad para que dichos funcionarios cuenten con la inmunidad del fuero, principalmente porque ya no son servidores que sean nombrados mediante un procedimiento de elección popular, sino, mediante los métodos y exámenes que se practican al interior del Poder Judicial, vía Consejo de la Judicatura y sus respectivas instancias. Se debe delimitar y regular el poder de las figuras que gozan del privilegio del fuero constitucional, mismo que en ocasiones se ha confundido con impunidad constitucional.

En términos de lo que señala el artículo 81, numeral III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el artículo 201 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como los ordenamientos que al efecto se han promulgado en los estados de la República para el funcionamiento del Consejo de la Judicatura en lo que se refiere al nombramiento de jueces y magistrados locales; no queda lugar a duda de que ya están establecidos los procesos para ello, lo cual subraya el propio avance que ha tenido el Poder Judicial en México, razón por la cual se considera obsoleta la figura del fuero para dichos funcionarios.

**Por ello, a juicio del grupo parlamentario de Convergencia se debe precisar la redacción del artículo 110 Constitucional, para trazar el camino que nos lleve a un orden constitucional más sólido, perfeccionando el alcance y materia relativo a la responsabilidad de nuestros servidores públicos.**

Por todo lo anterior, y con fundamento en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el primero y segundo párrafos del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 110.-** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal,

los 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 y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

.....

.....

.....

.....

### **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 4 días del mes de mayo del año dos mil cinco.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 4 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1751, jueves 12 de mayo de 2005

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 4 DE MAYO DE 2005

El suscrito, diputado Jesús Martínez Álvarez, a nombre del grupo parlamentario de Convergencia de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, 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 soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

### **Consideraciones**

El concepto de ciudadanía proviene de las antiguas civilizaciones de Grecia y Roma, que consideraban al hombre como político, y lo entendían como capacidad para gobernar y ser gobernado, lo que implicaba la idea de igualdad ante la ley y participación política activa, de modo que nació paralelamente al concepto de democracia. Sin embargo, sólo reconocían la ciudadanía a una minoría de hombres libres, nacidos en Grecia. Los esclavos y las mujeres eran excluidos.

En Roma, la ciudadanía se definía en términos de capacidad para ocupar un puesto público; paulatinamente se hizo extensiva a los plebeyos y después a las personas que habían sido conquistadas, lo que condujo a un cuerpo de ciudadanos más heterogéneo, por lo que la ciudadanía significó más una protección que la gente recibía de la ley que una participación activa en su formulación y ejecución; la ciudadanía se convirtió en un status jurídico del que sólo se excluían a las mujeres y a las clases más bajas.

Al término de la Edad Media, el republicanismo griego y romano fue revivido en Italia durante el Renacimiento. En Inglaterra fue reformulado en la época de la revolución del siglo XVII y más tarde llegó a América para convertirse en importante fuente de influencia en la independencia de las trece colonias inglesas.

Con la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el término adquirió su carácter universal. Juan Jacobo Rousseau en *El contrato social* definió al ciudadano como libre y autónomo, con derecho a tomar parte en aquellas decisiones que todos están obligados a obedecer. Ligó así al ciudadano con la teoría del consenso, la tradición republicana clásica y el contractualismo moderno, la comunidad política con el individualismo; no obstante fue consciente de la tensión entre el bien común

y los intereses privados y de la amenaza que los grupos de interés organizados representaban para el bienestar del cuerpo político.

Con el liberalismo, la concepción republicana del ciudadano activo, del espíritu público y de la participación política en una comunidad de iguales, fue desplazada por un status legal, por la posesión de derechos individuales "naturales" contra el Estado. Concepción que fue criticada desde sus orígenes porque abre la posibilidad de que un individuo pueda tener derechos, independientemente de la comunidad a la cual pertenezca.

Así, el concepto evolucionó hasta alcanzar su significado actual: dentro del marco constitucional, un ciudadano es aquel que después de haber cumplido con los requisitos que la ley establece, adquiere derechos y obligaciones políticas, lo cual lo convierte en elemento activo de la vida pública del Estado, mismo que ahora ha disuelto la diferencia entre géneros y ha establecido la posibilidad de hombres y mujeres para hacer uso de sus prerrogativas ciudadanas, implicando ello, la posibilidad para votar y ser votado en un proceso electoral, dentro de los tres niveles de gobierno.

La importancia del término radica en que quienes poseen esta condición de ciudadanía, tienen igualdad de derechos, no pueden ser expulsados del Estado al que pertenecen, gozan de protección diplomática, así como todos los demás derechos políticos, como poder desempeñar cargos públicos, tener derecho al voto y a ser elegido, militar libremente en los partidos, disfrutar de libertad de expresión, y en general, participar en la vida política del país. En suma, ser acogido por las garantías individuales plasmadas en nuestro texto constitucional, en su parte conducente.

Sin embargo, para el caso que nos ocupa, resulta indispensable resaltar que estos derechos y prerrogativas no se conceden al ciudadano de manera ilimitada, siendo el caso que entre las obligaciones de los gobernados está la obediencia a las leyes, la fidelidad y lealtad a la patria, el servicio militar obligatorio, así como las que se incluyen en la Constitución.

El incumplimiento a las leyes no debe ser visto de manera aislada y sin que traiga aparejada una sanción por parte del Estado, sino que, se debe precisar la redacción de nuestras leyes para determinar que aquel sujeto que incumpla con las disposiciones constitucionales y sus leyes reglamentarias, estará sujeto a una sanción.

La aplicación exacta y precisa de la ley no puede ni debe ser materia de negociaciones o arreglos políticos, por el contrario, se debe predicar con el ejemplo para inculcar un adecuado cumplimiento de las leyes en nuestro país.

El ciudadano construye y es sujeto del régimen político; la ciudadanía es la herramienta para expresar su voluntad participativa.

Se trata de una situación jurídica no solamente al interior de un país sino en el ámbito internacional. Los ciudadanos que se encuentran en el extranjero deben cumplir con las obligaciones que les impone el Estado al que pertenecen, a la vez de que gozan de la protección diplomática del mismo.

Dichas afirmaciones estarían en peligro y serían sujetos de duda si la ley careciera de aplicación y se sujetara a interpretaciones laxas, por lo cual, el grupo parlamentario de Convergencia considera necesario precisar el texto del párrafo VII del artículo 111 de la Constitución federal, para determinar que un ciudadano pierde sus derechos y prerrogativas políticas al estar sujeto a proceso penal, y una vez dictado el auto de formal prisión.

Por todo lo anterior, y con fundamento en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos, para quedar como sigue:**

**Artículo 111.**

...

...

...

...

...

...

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. **Sin perjuicio de lo anterior, el inculpado perderá sus derechos políticos a partir de la emisión del auto de formal prisión, de acuerdo a lo que señala el artículo 38 de esta Constitución.**

...

...

...

**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, a los 4 días del mes de mayo del año dos mil cinco.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 4 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1753, lunes 16 de mayo de 2005

QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE MAYO DE 2005

El suscrito, diputado Jesús Martínez Álvarez, en nombre del grupo parlamentario de Convergencia de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, 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, presento ante esta honorable soberanía, iniciativa de decreto que modifica el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracción VIII, establece claramente como una facultad exclusiva del Congreso la de sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo federal puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.

El mismo ordenamiento establece que es el Congreso de la Unión el único poder facultado para aprobar la deuda pública, para reconocerla y por lo tanto para mandar pagar la deuda nacional.

Es importante destacar que la Constitución determina claramente la atribución del Congreso para "mandar pagar la deuda nacional".

Sin embargo, esta atribución no puede estar completa sino establecemos clara y explícitamente la capacidad del Congreso para revisar y entonces poder así, reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Lo anterior cobra relevancia, en virtud de que las modificaciones que en 1995 se llevaron a cabo a la Ley General de Deuda Pública, establecieron un nuevo concepto denominado "deuda contingente" o "pasivos indirectos" ésta sutil, pero significativa modificación dejó al Congreso en una clara desventaja, ya que a pesar de que es el único facultado constitucionalmente para aprobar el endeudamiento y para mandar pagar la deuda nacional, muchos de los empréstitos que actualmente forman parte de la deuda nacional, son desconocidos para el Congreso.

Hay que recordar que bajo la modalidad del término de "pasivos contingentes" se han llevado a cabo operaciones que han endeudado a la economía.

La mayoría de este endeudamiento "contingente" fue contraído con el único objeto de rescatar a grandes inversionistas y grandes deudores, como fueron el rescate bancario, el carretero y el de la banca de desarrollo.

En otra de sus modalidades, el concepto de "pasivos contingentes" ha servido para permitir la inversión extranjera en sectores reservados exclusivamente al Estado mexicano paralelamente el endeudamiento de la nación, a través de los multicitados Proyectos de Inversión con Impacto Diferido en el Gasto Público (Pidiregas).

De hecho tal parece que el término "contingente" en nuestro país se ha asociado al ocultamiento de información, a la falta de transparencia y a la carencia absoluta de rendición de cuentas.

Para corroborar lo anterior sólo basta mencionar que de acuerdo a los informes sobre la situación económica, de las finanzas públicas y la deuda pública que elabora la SHCP, al mes de marzo del 2005 la deuda total de la economía mexicana ascendió a 3 billones 260 mil 322 millones de pesos y de este total el 47%, es decir, 1 billón 536 mil 236 millones de pesos, son obligaciones de pago definidas como "pasivos contingentes" los cuales no han contado con la aprobación explícita de este Congreso.

Este manejo discrecional del endeudamiento público por parte del Ejecutivo federal, necesariamente tiene que ser revisado por el Congreso, en virtud de que el Poder Legislativo no puede y no debe ejercer su facultad de "reconocer y mandar pagar la deuda pública" si no conoce los términos, condiciones, situaciones y objetivos por los que ésta fue contratada.

De tal manera resulta necesario modificar el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle explícitamente la facultad de revisión al Congreso la deuda pública, directa o indirecta.

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 decreto que modifica el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 73.-**

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer, revisar, analizar su origen, términos, condiciones y cumplimiento de la normatividad y para mandar pagar la deuda nacional.

**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 Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a los 11 días del mes de mayo del 2005.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 11 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1753, lunes 16 de mayo de 2005

## QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73, 74 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ÁNGEL AUGUSTO BUENDÍA TIRADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE MAYO DE 2005

El suscrito diputado Ángel Augusto Buendía Tirado 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, por su digno conducto, someto a la consideración del pleno la presente iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La nueva etapa que está viviendo el Estado mexicano, de eliminación de privilegios metaconstitucionales, en aras del alcance de un equilibrio entre los órganos estatales, ha conducido no sólo a la búsqueda de soluciones jurisdiccionales dictadas por el máximo tribunal constitucional de nuestro país, sino incluso a confrontaciones entre los integrantes de los diversos poderes federales, lo cual ha derivado, en múltiples ocasiones, en una percepción pública de deterioro en el entendimiento entre las diversas corrientes políticas, lo que influye negativamente en todos los ámbitos del desarrollo nacional.

La confrontación entre los órganos estatales, jurídica y política, en poco beneficia el bienestar social y en cambio contribuye a la generación de la idea de un país en que se encuentra latente la inestabilidad política. Es necesario y urgente eliminar esa imagen en los planos nacional e internacional, con el fin de alentar un clima propicio para el incremento de la confianza económica de nuestro país.

Las bases para la solución de conflictos no tiene porque buscarse en un lugar distinto al de la norma que a todos obliga: la Constitución Política de nuestro país, así ha sido a lo largo de la historia de la República y no debe dejar de serlo en los momentos cruciales que hoy vivimos, siendo importante en ello, no confundir la disposición para el entendimiento con la abdicación de los principios, en el interés de avanzar en la consolidación democrática, económica y política de la nación mexicana; entendiéndose sí, que la diversidad de pensamiento no implica enfrentamiento.

En los últimos años hemos testificado la vehemencia con que se discuten y defienden ideales, principios y proyectos distintos de nación, y a diferencia de lo ocurrido a más de 80 años, ello se hace por los cauces institucionales, con pasión pero sin violencia, con

argumentos, con ideas, con la fuerza alcanzada por decisión mayoritaria expresada en las urnas, sin sometimiento de las minorías.

Muestra reciente de esta forma de convivencia política fue la aprobación del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2005, en que la Cámara de Diputados, en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, determinó introducir cambios significativos al proyecto presidencial, asumiendo con firmeza un papel decisivo en la planeación nacional del desarrollo, rescatando del ámbito del Ejecutivo federal la determinación unívoca e informal que había prevalecido hasta entonces en ese tema, reivindicando así la representación de la voluntad popular.

Es innegable que a esta forma de ejercer sus facultades constitucionales contribuyó la inexistencia de una mayoría parlamentaria absoluta en la Cámara de Diputados, lo que obligó al consenso entre proyectos diversos y, en ocasiones, encontrados, que sin embargo fueron capaces de coincidir en la necesidad no sólo de dar un rumbo diferente al país, sino en la de fortalecer a este órgano constitucional para ir logrando el equilibrio pensando constitucionalmente, y también contribuyó, por supuesto, la inexistencia de las normas reguladoras de esa función constitucional que se había ejercido sólo en el plano del entendimiento político como una extensión del principio de colaboración entre poderes.

A esta nueva actitud de la Cámara de Diputados se opuso la acción institucional del Ejecutivo federal, en una interpretación de la norma constitucional que ha sido sometida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que aún está pendiente de ser resuelta. Con independencia de la resolución que asuma el máximo tribunal constitucional, y que ambos órganos debemos acatar, es necesario ahora sentar las bases para evitar un diferendo semejante en el futuro que pueda dar origen a una inestabilidad real, en los planos económico, político y social.

Esta es la pretensión que subyace en la presente iniciativa, por ello, como eje de la misma está la adición de un párrafo cuarto a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, animada por el reconocimiento de la importancia que tienen tanto el Ejecutivo federal, como la Cámara de Diputados en la formación del presupuesto federal; dando vigencia real a la premisa presidencial pronunciada al inicio del actual mandato: *"El Presidente propone y el Congreso dispone"*.

Partiendo del convencimiento de que las normas constitucionales vigentes no le otorgan al Ejecutivo federal la facultad de observar el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ni ningún otro relativo a las facultades exclusivas de las Cámaras del Congreso de la Unión, y de que la facultad de modificar el proyecto de decreto de presupuesto federal no está regulada constitucional ni legalmente, se considera que es necesario establecer un procedimiento institucional que permita la colaboración de los órganos involucrados en su formación definitiva, aplicable sólo a esa facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, para evitar que la ley reglamentaria relativa que se emita, intente imposter el texto constitucional.

De esta manera, se plantea que previo a la determinación definitiva de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo federal conozca las modificaciones introducidas a su proyecto,

pudiendo éste formular consideraciones y objeciones fundadas a las mismas, las cuales deben ser conocidas y votadas por el Pleno de este órgano, aún cuando hubiesen sido adoptadas por la comisión encargada de formular el dictamen correspondiente; ello, con el fin de salvaguardar la preeminencia que a la Cámara corresponde en la expedición del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que también se expresa en el planteamiento de que sea el representante de la misma, es decir su Presidente, el que haga del conocimiento del Ejecutivo federal las modificaciones acordadas por la instancia dictaminadora, ya que toda facultad de las comisiones corresponde original y legítimamente al Pleno de la Cámara.

Este procedimiento habrá de permitir una colaboración formal, transparente y constructiva entre ambos órganos constitucionales, a través del intercambio de enfoque institucionales sobre el rumbo de la nación, lo que sin duda dará lugar a hacer expreso un equilibrio, constitucionalmente manifiesto en el tema presupuestal de que se trata.

En vista de que el supuesto para la aprobación del Presupuesto Federal de Egresos es la aprobación de las contribuciones necesarias para cubrirlo, resulta indispensable que la Cámara de Diputados cuente con la certidumbre necesaria previa acerca de los ingresos estimados para su formación, por lo que se considera que constitucionalmente debe preverse un término para la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación, que permita disponer de la información legal adecuada y evite cualquier premura legislativa; así, se propone incluir en la fracción VII del artículo 73 constitucional, la obligación de la Cámara de Diputados de aprobarla a más tardar el día 15 de octubre y para la Cámara de Senadores el día 30 del mismo mes.

Esta disposición obliga a la modificación del término contenido en el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, a efecto de que la Cámara de Diputados disponga del tiempo adecuado para la discusión del proyecto de presupuesto de egresos y el intercambio formal con el Ejecutivo federal acerca de las modificaciones que se introduzcan al mismo, por lo que se propone que la aprobación del presupuesto federal ocurra a más tardar el 30 de noviembre y no el 15 del mismo mes, como actualmente se establece.

Por otra parte, con el mismo fin de fortalecer la presencia institucional de la Cámara de Diputados, y de acortar los tiempos actuales empleados en la revisión de la Cuenta Pública, que llevan a decretarla con tres años de retraso, dados los períodos en que sesiona la misma, se plantea modificar el término contenido en el actual séptimo párrafo del artículo 74 constitucional y la reforma del primer párrafo de la fracción II del artículo 79 constitucional, de manera que sea enviada por el Ejecutivo federal a más tardar el día 10 del mes de abril y que la Auditoría Superior de la Federación entregue el resultado de su revisión a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a su presentación, como actualmente se dispone, debiendo incluir en él las observaciones que no hayan sido satisfechas por los entes auditados, dentro de 45 días hábiles posteriores a que las mismas les hayan sido comunicadas. En el mismo precepto se establece con mayor claridad que el Informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, tendrá carácter público.

En un Estado de derecho no cabe la preeminencia de ninguno de sus órganos, menos aún si se da de manera informal, debemos seguir insistiendo en el equilibrio y colaboración de poderes y de funciones, es por ello que hoy se somete a la consideración del Pleno la siguiente iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos antes mencionados.

**Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se reforma la fracción VII del artículo 73; se reforma el segundo párrafo a la fracción IV del artículo 74; se adiciona un cuarto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y se recorren los siguientes párrafos; se reforma el párrafo octavo de la fracción IV del artículo 74 constitucional y se reforma la fracción II del artículo 79, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 73.- ...**

I. a VI. ...

**VII.** Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. La Ley de Ingresos de la Federación para el año siguiente, será aprobada a más tardar, por la Cámara de Diputados el día 15 del mes de octubre, y por la Cámara de Senadores el día 30 del mismo mes.

**VIII. a XXX. ...**

**"Artículo 74.- ...**

**I a III. ...**

**IV. ...**

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 30 del mes de noviembre.

...

Previo a la presentación al Pleno de la Cámara de Diputados del dictamen con decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Presidencia de la Cámara remitirá al Ejecutivo federal, a más tardar el día 8 del mes de noviembre, un proyecto de dictamen que contenga sólo las modificaciones que la comisión competente de la Cámara hubiere acordado realizar al proyecto. Al respecto, el Ejecutivo federal, dentro de los diez días siguientes, podrá formular las consideraciones y objeciones fundadas que estime pertinente, mismas que en

anexo al dictamen se someterán al Pleno, aún cuando hubieren sido incorporadas a él, y para su rechazo se requerirá el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

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 a más tardar el día 10 del mes de abril.

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;

#### **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 marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, así como aquellas observaciones y acciones promovidas por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación que no hubieran sido solventadas y desahogadas una vez transcurrido el plazo de 45 días hábiles de que fueran comunicadas a los entes auditados. Dicho informe tendrá carácter público.

...

#### **III. y IV. ..."**

## **Transitorios**

**Primero.-** Publíquese este decreto en el Diario Oficial de la Federación.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de abril de 2005.

Dip. Ángel Augusto Buendía Tirado (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 11 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1753, lunes 16 de mayo de 2005

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO DAVID HERNÁNDEZ PÉREZ, EN NOMBRE DE LA DIPUTADA MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE MAYO DE 2005

La C. María Cristina Díaz Salazar, diputada a la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión por el estado de Nuevo León e integrante del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f), 116 y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de la Cámara de Diputados, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

A partir de las reformas constitucionales en materia electoral, de 1994 y 1996, el sistema de calificación de los procesos comiciales se transformó para abandonar la modalidad de calificación por órgano político y adoptar, con múltiples ventajas desde todos los puntos de vista, la calificación por órgano jurisdiccional.

Para establecer las bases constitucionales, en el ámbito de las entidades federativas, el artículo 116, en su fracción IV establece que: "Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que: ..... c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad..."

En el precepto constitucional cuya parte conducente se transcribe, el Constituyente Permanente consagró, como principios rectores de la función jurisdiccional electoral, los de autonomía, independencia y legalidad, y en cumplimiento del pacto federal, a la luz del artículo 124 de la norma fundamental, reconoce como competencia de los estados, la atribución de desarrollar las normas que rigen la materia, por ser relativas a sus regímenes interiores.

Así pues, por la naturaleza federal del sistema jurídico-político mexicano y dentro del marco de autonomía del que disfrutaban respecto de su régimen interior, los 31 estados y, con su especificidad, el Distrito Federal, regulan sus propios procesos electorales, es decir, los relativos a la renovación de sus órganos ejecutivo y legislativo locales, así como de sus ayuntamientos o delegaciones. Al respecto, cada entidad federativa asume las atribuciones

relacionadas con la organización y calificación de las elecciones de sus autoridades locales, así como la resolución de los correspondientes medios de impugnación, a través de organismos administrativos y jurisdiccionales locales en materia electoral (con frecuencia denominados, respectivamente, institutos o consejos y tribunales electorales de una entidad específica), autónomos en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, en el entendido de que, las resoluciones de los órganos electorales locales correspondientes pueden ser impugnadas por razones de constitucionalidad, siempre y cuando sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Si se revisa la normatividad orgánica aplicable a los órganos jurisdiccionales electorales de los diversos estados de la República, puede concluirse que los Congresos locales han cumplido con los principios constitucionales de independencia, autonomía y legalidad que se señalaron, y que existen las condiciones mínimas para que sus funciones se lleven a cabo con apego a los mismos.

Sin embargo, el adecuado diseño constitucional y legal de esos órganos jurisdiccionales no garantiza de manera automática, su correcto funcionamiento, ya que para ello es necesario que, quienes como juzgadores los integren, posean una carrera judicial de la Federación, como lo exige el párrafo séptimo del artículo 100 constitucional y que son los de **excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.**

Una de las formas más eficientes para preservar la independencia de los juzgadores es dotarlos para el ejercicio de su encargo de inamovilidad, además de una retribución, acorde con la responsabilidad asignada.

Es importante resaltar que la conformación y funcionamiento de los tribunales electorales no es homogénea, pues en su diseño influyen factores políticos, económicos y administrativos de las diferentes entidades federativas, y en la actualidad, en algunos estados, existen tribunales electorales que únicamente se integran durante los procesos electorales, y desaparecen, al concluir esos procesos, permaneciendo en funciones, en el mejor de los casos, sólo un Magistrado para realizar funciones administrativas, mientras que el resto retoman su actividad habitual en materias diversas a la electoral, lo que dificulta una verdadera especialización en la materia. También se advierte una gran disparidad en los sueldos de los empleados que integran los órganos jurisdiccionales de las diversas entidades, a pesar de que la responsabilidad que enfrentan es la misma. Todo lo anterior enfatiza aún más la necesidad de igualar las condiciones necesarias para que los tribunales electorales tengan un desarrollo integral en su actividad.

Hacer realidad la vigencia de los principios que han quedado reseñados, en cada uno de los integrantes de los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, requiere de un imperativo constitucional que establezca la necesidad de los congresos locales de prever en su ámbito de competencia, las condiciones que permitan alcanzarlos a través de un sistema de normas mínimas que aseguren la independencia de los magistrados y jueces, al igual que las condiciones de ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos de los poderes judiciales de los estados.

Por lo antes expuesto, presento el siguiente **proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al inciso c), de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

"Artículo 116.- ...

...

I. a III. ...

IV. ...

a) y b) ...

c) ...

Para tal efecto, los tribunales o salas electorales se constituirán como órganos permanentes, cuyo presupuesto anual no será inferior al del ejercicio anterior durante el que se haya verificado un proceso electoral ordinario. Los nombramientos de los magistrados que los integren, y las condiciones del ejercicio de su desempeño, estarán sujetos a los requisitos y gozarán de las condiciones establecidos en los párrafos segundo, cuarto, quinto y sexto de la fracción III de este artículo para los miembros de los poderes judiciales;

d) a i) ...

V. a VII. ...

..."

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Los estados de la República y el Distrito Federal deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en un plazo que no excederá de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

Dado en sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los 11 días del mes de mayo de 2005.

Dip. María Cristina Díaz Salazar (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 11 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1753, lunes 16 de mayo de 2005

### QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CARLOS FLORES RICO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE MAYO DE 2005

El suscrito, diputado Carlos Flores Rico, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa por la que propongo reformar la fracción I, del apartado A, del artículo 20, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta iniciativa busco dar cauce a un reclamo ampliamente expresado por la comunidad jurídica nacional y por un gran número de organizaciones civiles defensoras de los derechos humanos de explicitar clara y suficientemente en nuestra legislación constitucional, el principio general de derecho universalmente aceptado de la *presunción de inocencia*, con el más profundo y claro sentido que de manera hasta ahora se contiene de manera implícita en nuestra Carta Magna. Con esta propuesta pretendo contribuir a la mayor concordancia de nuestro ordenamiento fundamental con una serie de instrumentos internacionales firmados por nuestro país y ratificados por el Senado de la República, no sólo como garantía del derecho penal y procesal penal moderno que debe asistirle a todo inculcado, sino también como un derecho fundamental que debe asegurarse a favor de todas las personas protegidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **Exposición de Motivos**

El concepto "derechos fundamentales" se origina en Francia en el siglo XVIII, cuando éstos quedaron insertos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1787. Poco más de medio siglo más tarde, dicho término se introdujo en el derecho alemán bajo el título de la *grundrechte* acogida por la Constitución de ese país en 1849.

Pese a las luces del siglo XVIII, no fue sino hasta después de la segunda guerra mundial en el siglo XX, a raíz de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, cuando la doctrina generadora del concepto de los derechos fundamentales de las personas y la tutela de las garantías mínimas que debe reunir todo proceso judicial, incluyendo la *presunción de inocencia* se consolidó verdaderamente en las distintas constituciones europeas.

Los derechos fundamentales, afirma el constitucionalista italiano Luigi Ferrajoli, son "todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de *status* de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar". En nuestro país, los derechos fundamentales son aquellos que, según nuestra Carta Magna, corresponden universalmente a todos.

Dentro de estos derechos esenciales, se encuentra el de la *presunción de inocencia*, que en términos coloquiales significa que toda persona debe tenerse por inocente hasta que exista una sentencia firme de autoridad competente en la que se le tenga como responsable de la comisión de un delito. Por ello, se constituye el derecho a recibir, *a priori*, la consideración y trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo, y a no resentir las consecuencias o efectos aunados a las penas.

La *presunción de inocencia*, es uno de los principios básicos del derecho penal moderno, aunque ausente en la letra de la Constitución y en las principales leyes penales mexicanas, es sin embargo, un derecho fundamental reconocido implícitamente por nuestra Carta Magna en la medida en que tiene por objeto preservar la libertad, la seguridad jurídica y la defensa social. Así lo ha reconocido el Poder Judicial de la Federación en las diversas normas constitucionales que establecen una serie de requisitos para que una persona sea privada de su libertad. Veamos, por ejemplo, la siguiente tesis de jurisprudencia:

**"Presunción de inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución federal.** De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculcado se le reconozca el derecho a su libertad, que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar "los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado"; en el artículo 21, al disponer que "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público"; así como el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole "buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos". En ese tenor, deben estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de aprobar su inocencia, puesto que el sistema previsto, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le reconoce, *a priori*, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público al quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado. Novena época, pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, agosto de 2002, tesis P. XXXV/2002. p. 14."

En ese contexto, resulta inconcebible que el principio de la *presunción de inocencia* como derecho fundamental, aún cuando está implícitamente incluido en el texto constitucional, no esté previsto expresamente en ningún lado, y ni siquiera en el artículo 20 de nuestra Constitución Política, que es el que establece las garantías a que todo inculcado tiene derecho en cualquier proceso penal.

Sostengo, siguiendo a varios autores estudiosos del tema, que ese hecho ha impedido que las autoridades de procuración y administración de justicia cometan frecuentes abusos al derecho de presunción de inocencia de los inculcados, y que su expresión clara y contundente en la Constitución, traería importantes beneficios para consolidar nuestro estado de derecho y una mayor confianza de los ciudadanos en la impartición de justicia, haciendo que la *presunción de inocencia* sea de aplicación inmediata y directa, y obligue a los poderes públicos a garantizarla, y tutelada por los jueces y tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como de los tribunales judiciales locales. Sostengo que expresado de manera explícita, el principio tendría mayor contundencia y posibilidad de la protección de dicho derecho a través del juicio de amparo.

Por otra parte, ello permitiría que este derecho deba ser considerado como un elemento esencial conforme con el cual deban ser interpretadas todas las normas que compongan nuestro ordenamiento penal y procesal penal.

Aunado a lo anterior, al hacer explícita la garantía del principio de *presunción de inocencia* y la eliminación de añadidos que lo perturban y tergiversan, se cumpliría con las obligaciones de nuestro país adoptadas en los tratados internacionales que sobre el tema ha suscrito y ratificado México, como es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sobre el tenor, la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, dispone su artículo II, párrafo primero, 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 y en juicio público en el que se hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa".

Por su parte, el artículo 14.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, promulgada el 30 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del mismo año, previene 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."

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969, promulgada el 30 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo del mismo año, dispone en su artículo 8° que: "Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se establezca legalmente su culpabilidad."

En ese contexto, si recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal, podemos suponer que estos instrumentos internacionales al haber sido suscritos, aprobados y ratificados por México forman parte de nuestro orden jurídico nacional, y por lo tanto el principio de *presunción de inocencia* forma parte del derecho vigente en nuestro país.

Pese a esa certidumbre, considero que, como ha venido sucediendo en otros países como España e Italia por citar algunos, este principio fundamental debería constar en forma expresa en nuestra Constitución General de la República, pues al no serlo así, no sólo estamos contradiciendo nuestros compromisos internacionales obligatorios, sino también el reclamo popular para reconocer expresamente este derecho fundamental en el texto constitucional.

La inclusión explícita a nivel constitucional de este derecho implícito debe ser uno de los pilares de la reforma humanista al proceso penal, y por el contenido esencial o núcleo que la *presunción de inocencia* tiene, no puede ser afectado por el legislador y éste debe protegerlo con leyes de rango constitucional como pretendo hoy que pongo esta reforma a la consideración del Supremo Poder Revisor.

No escapa a este iniciador el hecho de que el derecho a la *presunción de inocencia* es perfectamente compatible con la adopción de medidas cautelares necesarias, pero las mismas deben sustentarse en un real y efectivo criterio de racionalidad y necesidad respecto a la exclusiva finalidad perseguida en el proceso penal. Para un estado de derecho en donde la Constitución es normativa, toda restricción que exceda la necesidad del proceso penal resulta un atropello innecesario a los derechos humanos y una molestia injustificable de los ciudadanos.

La restricción de la libertad mediante prisión preventiva antes de juzgar al inculpado contradice el principio de *presunción de inocencia*, y causa enorme daño a miles de familias. Sobre el tema baste sólo decir que cada año salen de las prisiones mexicanas más de diez mil personas que el juez encontró inocentes de los cargos presentados en su contra, sin modo alguno que repare el tiempo que pasaron injustamente privadas de su libertad, y mucho menos que pueda resarcir el invaluable daño moral a su persona y a sus familias, en particular a sus menores hijos.

La mayúscula proporción de esta cifra de seres humanos y familias agraviadas en nombre de la justicia no tiene lógica, ni justificación doctrinaria alguna, tampoco sustento material o moral que no sea la estulticia, el autoritarismo y la obtusa concepción de las soluciones represivas que pese a su gran ineficacia han reducido casi al exterminio el principio fundamental de la *presunción de inocencia*. Ante la tozudez y la obsesión carcelaria de los investigadores incompetentes, hay que reiterar una y otra vez, el derecho de toda persona a ser considerada inocente hasta que ante el juez que conozca del caso no se demuestre lo contrario y éste dicte una sentencia condenatoria.

En nuestro sistema jurídico sólo el juez y nadie más, puede decidir, tras analizar pruebas y alegatos, que alguien es culpable o inocente. Todo acusado tiene el inalienable derecho a

permanecer en libertad sin condiciones mientras el juicio se realiza. Pero ¿cómo conciliar ese derecho con la disposición del posible delincuente ante el juzgador? Para equilibrar el derecho a la libertad del inocente y la necesidad de garantizar la disposición del presunto inculcado ante el juzgador que conoce el caso, se crearon las medidas cautelares, de las que la caución es la más acabada expresión. Pero para que la caución sea real, al mismo tiempo que debe ser relevante para el sujeto a proceso, también debe serle asequible al inculcado. La caución debe ser una garantía material no un obstáculo diferente de una medida cautelar ni la aplicación previa de la pena.

En el derecho no pueden existir las sentencias previas ni las purgas anticipadas. La libertad del inocente es inalienable como también lo es la sanción justa al culpable, prevista en las leyes que reivindica la reparación del derecho afectado de la víctima. La libertad bajo caución es entonces la más elemental garantía del principio de la *presunción de la inocencia* sobre la que se construye la limpieza del proceso penal y el respeto decidido a los derechos universales del hombre.

Si, como hemos dicho, todo acusado es inocente hasta que no haya una sentencia condenatoria en su contra, entonces ¿por qué mantenerlo en prisión antes y durante el proceso como si fuera culpable desde antes?

Salvo los explicables rencores de quienes han sido víctimas del delito, sólo los malos policías y los agentes del ministerio público incompetentes pueden oponerse a la *presunción de inocencia* e insisten en violarla. Para los afectados por el ilícito, el motivo de su rechazo es claro: la sed de justicia suele transformarse en un rito de venganza contra quien parezca culpable; pero siendo la justicia de propia mano inadmisibles, y la venganza un sentimiento inaceptable para regir el sistema de justicia, en ellos cabría la comprensión del infortunio sufrido; pero aceptar que los profesionales del derecho y los responsables de la seguridad pública puedan, sin necesidad alguna de juez, de proceso con tiempos, pruebas o alegatos, decidir quién es inocente y quién es culpable es una contradicción de lesa constitucionalidad.

¿Es experiencia profesional o abuso de autoridad prejuzgar a alguien como culpable, tan sólo porque lo parece? ¿Es constitucional o frívolo juzgar con base en el ojo de buen cubero de la experiencia unipersonal de un siempre ocupado y presionado Ministerio Público?

Experiencia personal que pretende, aun en sus peores exponentes, constituirse en un tribunal infalible. Si un juez les rechaza la orden de aprehensión, o les desconoce o reclasifica alguno de los delitos que argumentan aplicar, dicha resolución frecuentemente es atribuible a un error o corrupción del juzgador.

Buena parte de los atropellos al principio de *presunción de inocencia* se deben a la soberbia profesional de los procuradores de la justicia, pero existen otros motivos adicionales, tan frecuentes y numerosos como la nefanda experiencia del buen cubero: la lamentable incapacidad para reunir pruebas en contra del posible responsable antes de ordenar su detención, y la interpretación abusiva y ventajosa de la ley siempre leída a favor de la burocracia de procuración y pocas veces en el *in dubio pro reo* como debería ser lo jurídicamente correcto.

Entre los usos y costumbres del ministerio público, federal o local, hay una práctica frecuente: detener para investigar y obstaculizar la defensa del inculpado. En lugar de hacer las cosas como manda la ley, como indica la metodología y señala el sentido común, de investigar antes de detener y combatir la falsa o ilógica argumentación de la defensa, los agentes del ministerio público que se han quedado atrás del desarrollo de la cultura de los derechos humanos y la metodología de investigación, tienen obsesión por lo contrario; ordenan detener a quien les late como posible responsable, niegan o conculcan la libertad provisional, niegan las copias de la averiguación, inducen que se copie a mano o venden copias clandestinas al poderoso, no facilitan la tarea jurídica de acusadores ni ofendidos, no prestan una silla ni una mesa para declarar sin cansancio, hacen esperar a los involucrados por horas, no notifican informadamente sobre las diligencias, las convocan en los días laborales de los involucrados a quienes no dan plazos para pedir permisos, acomodan todo un catálogo de excesivos mandamientos y amedrentamientos a víctimas e inculpados, y cuando finalmente alguien consigue liberar todo el vía crucis a los indiciados les acomodan fianzas impagables y carentes de contexto; y a las víctimas del delito les dan explicaciones fulminantes del fracaso ante los jueces que por carecer de buena averiguación acaban solapando la impunidad.

Sin embargo, más grave que la impunidad, es el procedimiento de sentencia previa, que pervierte la ley, lesiona sin remedio la dignidad humana, impide cumplir con los plazos legales y hace que resulte usual lo que debería ser la excepción. El problema empieza con las propias órdenes de aprehensión: como es más fácil detener para investigar que a la inversa. Así se hace. Por lo pronto y en lo que se averigua el acusado que ya está tras las rejas -sea en prisión preventiva, sea en cualquiera de las cárceles privadas en que ahora se cumplen los arraigos-, está más indefenso, tiene a su disposición menos recursos, es más débil y más fácil de atemorizar.

Muchas de las personas que asisten a su juicio desde la rejilla de prácticas, están ahí sin ser un peligro para la sociedad y ni siquiera porque convenga a la justicia; están allí para facilitar la tarea a los perezosos agentes del ministerio público que traicionan su digna profesión de servicio a la justicia.

Todo mundo tiene derecho a facilitar su trabajo, eso es encomiable y exigible; pero nadie lo tiene para degradarlo, evitarlo o tergiversarlo y menos cuando es a costillas de la dignidad de un tercero. Se trata de una chicana inadmisibles de la autoridad, lejana y contraria a la justicia que merece todo ser humano y una actitud condenable y punible en el más estricto sentido de la palabra.

Para que un juez dicte una orden de aprehensión, es necesario que el ministerio público le demuestre que ha recibido denuncia de un hecho calificado por la ley como delito y no un simple chisme que no debe merecer ni siquiera la apertura de un expediente de averiguación previa, ya que en la mayoría de los casos no son ni siquiera delitos tipificados; después, que pruebe con solvencia que tal conducta se sanciona con pena de prisión y, por último, que hay datos suficientes que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Sin embargo, esas sencillas condiciones frecuentemente no pueden ser solventadas por el ministerio público, porque un ministerio público que no investiga el delito, no puede cubrirlas. Lo usual es que en lugar de solicitarle al juez una orden de aprehensión, se toma el camino fácil de ordenar una mal utilizada orden de presentación para proteger su ineficiencia investigadora aunque sea al oprobioso costo de encarcelar a gente inocente.

En efecto, el artículo 16 constitucional señala la posibilidad de una orden de presentación, pero no puede ser más claro, cuando advierte:

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el ministerio público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder".

Y aun en estos casos de urgencia -nuestra Ley fundamental señala-, el juez que reciba la consignación "deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad".

Sin embargo, lejos de ocurrir el caso de excepción, lo inusual se ha convertido en regla. En muchas procuradurías estatales y por supuesto en la de la República, que debería dar el mejor ejemplo de señera maestría jurídica, no es extraño que el ministerio público no se tome el trabajo de acudir ante el juez para pedirle una orden de aprehensión. Pervirtiendo el sentido del texto constitucional, toma un atajo y dicta una "orden de presentación", que en la práctica equivale a lo mismo, pero en la cual no tiene que probar nada.

Así, los malos agentes del ministerio público pueden detener a cualquiera y bajo las circunstancias que quieran. La violación tiene una triste conclusión: como es raro que puedan justificar la detención, en lugar de entregarle el detenido al juez para que decida su situación jurídica, prolongan el cautiverio abusivo, primero alargando el plazo que el artículo 16 constitucional le otorga al ministerio público como máximo para ordenar la libertad de un indiciado o presentarlo ante el juez, hasta llevarlo al doble de lo señalado con base en la reforma de septiembre de 1993 que modificó la Constitución para que dijera que el plazo podría "duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada".

Plazo, por cierto, que tampoco resulta suficiente ya que cuatro días no bastan para reunir las pruebas, testimonios y peritajes necesarios que el ministerio público debió reunir con mayor tiempo para lograr que el juez le dicte al detenido auto de formal prisión, aunque evidentemente sobran para amedrentar a una persona y obligarla a decir hasta lo que sea.

Y por si fuera poco, el ministerio público tiene todavía la ventaja que si no le bastan esos cuatro días, todavía puede abusar un poco más, también impunemente, aunque sea sólo para solicitar una orden de arraigo para, supuestamente, seguir investigando al sospechoso. Y aquí aparecen de nuevo los excesos y los abusos, pues el tal arraigo, verdadera aberración inconstitucional que permite la impunidad de la autoridad para violar la *presunción de inocencia* al encarcelar al inculpado "sin encarcelarlo", aherrojándolo, no a la ciudad o su

domicilio donde viva para que sean su cárcel de arraigo, sino como ya ocurre normalmente fuera de todo extremo señalado por la Constitución, asignando al detenido a algún hotel fuera del alcance de su familia y empleo, o incluso en cárceles, que no son sino ilegales separos administrativos habilitados, para poder hostigar al acusado durante 30 días más.

Por cierto que el uso abusivo de la calidad de delincuencia organizada de todo acusado para poder solventar más fácilmente los requerimientos de integración de cualquier averiguación previa ha llegado a cuestionar la legitimidad de este recurso extraordinario y especial con el que cuenta el ministerio público contra la delincuencia de alto potencial de peligro, y ha venido sembrando el temor ciudadano de que cada vez con mayor frecuencia ante la incapacidad de abatir los índices delictivos del fuero común, indebidamente se incluyen, en dicha calidad todos los delitos graves, hasta la violación, haciendo así que nuestro orden jurídico esté dividido, esquizofrénicamente, en un sistema para los delitos menores y en otro para los graves.

¿Y dónde quedó el principio de *presunción de inocencia*? Pues nada menos que en el punto donde principiaron las prerrogativas de comodidad del agente investigador del Ministerio Público, exactamente donde se inició la violación al más elemental de los derechos humanos: el de la libertad.

Pero el calvario del inculpado afectado por el principio de primero detenido que averiguado, no para ahí. Aunque la Constitución establece al juez un plazo de 72 horas para dictar orden de formal prisión, sujeción a proceso, o decretar su libertad por falta de méritos al recibir al acusado, ocurre una frecuente desilusión: como la formal prisión debe contar con los mismos datos que eran necesarios para dictar la orden de aprehensión y muy a menudo el ministerio público no hizo bien su pesquisa, resulta que el acusado ha sido puesto a su disposición sin haber logrado reunirlos.

El afán de detener para investigar, sumado al retraso que ya trae el ministerio público, tiene aquí un efecto dominó, así que es necesario buscar alguna manera de ampliar el término de 72 horas de que dispone el juez o de plano declarar libre al inculpado o llenar la cárcel de inocentes.

El ministerio público debe reformarse cuanto antes: hay que establecer reglas y procedimientos que lo obliguen a investigar antes de detener y, a la vez, crear los controles que lo obliguen a hacerlo. Nuestra justicia mejoraría mucho con este paso.

Un tercer motivo que ejerce alguna influencia aunque sólo sea parte de una vieja mitología defendida por los agentes del orden. Creen que al otorgarle al acusado su libertad provisional invariablemente escapará a la justicia. La afirmación no tiene más base que la "experiencia" de los agentes porque no hay un solo estudio que la compruebe. Además ¿a qué tanto temor a que se fuguen existiendo brazaletes electrónicos, mucho más económicos que cualquier prisión, que permiten saber en cada momento donde están?

El artículo 20 constitucional, que, entre otros, consagra el derecho a la libertad bajo caución, lo hizo desde 1917 con la salvedad que el delito atribuido al inculpado no estuviera sancionado con una pena mayor a cinco años de prisión. En aquel entonces no

había muchos delitos con tal pena -el homicidio doloso, la traición a la patria, el espionaje-, pero aun así el argumento era ilógico. ¿O acaso es mayor la probabilidad de que una persona sea culpable conforme más serio sea el crimen que se le atribuye? O para ponerlo de otra manera: ¿qué no es precisamente cuando la pena es mayor cuando más cuidado debe ponerse en respetar las garantías del acusado, como la *presunción de inocencia*? O para empezar por el principio, ¿cuál peligrosidad si todavía ni siquiera se sabe si el sujeto es o no culpable porque el juicio no ha tenido lugar?

Con ligeras variantes la limitación se conservó intocada a lo largo de varias reformas. La de 1996, la última que modificó la fracción I del artículo 20 constitucional, que hoy propongo reformar, exageradamente prohibió conceder la libertad provisional bajo caución cuando "se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio"; sin embargo, de manera menos lógica y justificada agregó: "En caso de delitos no graves, a solicitud del ministerio público, el juez podrá negar la libertad provisional cuando el inculcado haya sido condenado con anterioridad por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el ministerio público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculcado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad".

Ese agregado a la fracción I del artículo 20 fue lamentable porque hizo depender la libertad provisional del acusado de la inefable e infalible experiencia del ministerio público, con la que ya sabemos qué puede ocurrir.

Una de las consecuencias de esa reforma es que cada vez son más los inculcados a los que se encarcela durante el juicio. En el año 2000 representaban el 45.8% de todos los reos del orden común; en el 2003 la proporción llegó al 48.3%. De las personas detenidas en la República en el 2002 por delitos del orden común se les negó la libertad bajo fianza a poco más de 60 mil. En el 2003 la cifra subió a casi 64 mil 500.

Todo indica que la suerte del juicio cambia si las personas están dentro o fuera de la cárcel durante su desarrollo. En el 2002, por ejemplo, se encontró culpable al 83.6% de los que fueron presos durante el juicio, pero sólo al 53.5% de quienes fueron juzgados en libertad. Al igual que en otros casos, la única manera de lograr que el principio de *presunción de inocencia* sea obedecido y respetado es ponerle un alto a las injustas y exageradas pretensiones de procuradores y jefes de policía.

Otorgar o no la libertad provisional bajo caución debe depender sólo de los méritos del expediente y del buen juicio del juez. Así parece sostenerlo el Ejecutivo federal en su exposición de motivos al proponer la reforma penal enviada al Senado en marzo del año 2003. Ahí reconoce la necesidad de recuperar en nuestro sistema penal el principio de *presunción de inocencia*. Empero la afirmación es superficial ya que en la iniciativa no incluye nada que lo consolide. Así que pese a la reforma el problema jurídico sigue sin resolver la situación de miles de familias agraviadas por el exceso de la autoridad. O pensamos en medios materiales y morales efectivos que reparen el tiempo y el daño que los acusados que resulten inocentes pierden en la cárcel; o evitamos que miles de personas tengan que pasar en prisión el tiempo que dura su proceso.

Así entonces, si el Constituyente Permanente aprobara insertar expresamente el principio de *presunción de inocencia* en el texto constitucional, específicamente en su artículo 20 como propongo, se rectificarían una serie de vicios e interpretaciones equivocadas en nuestro sistema penal que abusan de las medidas cautelares y las convierten en verdaderas penas previas, vulnerando las garantías de los inculpados al restringirles sus posibilidades de la libertad bajo caución, e internarlos en penales en los que se les aplican los mismos reglamentos que a los sentenciados.

Además, por virtud de la confusión ciudadana y ministerial entre la prisión de rehabilitación y la prisión de castigo que se aúna a la evidente ineficiencia del ministerio público, de los cuerpos policiales preventivos y de las policías judiciales, se ha tendido al inefable aumento de las penas, trayendo como consecuencia que los inculpados tengan que permanecer mucho más tiempo recluidos aunque en muchos casos, finalmente, resulten ser inocentes. Debo advertir que al haber aumentado la penalidad de diversos delitos, muchos de ellos son considerados como graves y, por lo mismo, nugatorios de los beneficios de la libertad bajo caución o de medidas cautelares alternas que eviten que necesariamente se enfrente un proceso penal desde la prisión, lo que viola el principio de la *presunción de inocencia*.

De ser expresado explícitamente en la Constitución, traería como consecuencia benéfica que las legislaciones secundarias previeran medidas cautelares menos drásticas y más efectivas a las que ahora se contemplan en la etapa de tratamiento del inculpadado, reduciéndose así los casos en que las personas sujetas a un proceso penal se tengan que defender desde una prisión preventiva o inclusive, como casi siempre sucede, desde los atiborrados centros de readaptación social.

Aún más, el reconocimiento de la *presunción de inocencia* en el texto constitucional, tendría como otra buena consecuencia una etapa probatoria correcta dentro del proceso penal, lo que significaría que no podrían tomarse en cuenta para fundar la condena de un inculpadado aquellas pruebas que se hayan obtenido en forma ilícita, y su reconocimiento conllevaría a un respeto de todos los principios constitucionales que prevén nuestras leyes, pues la aceptación de pruebas ilícitas tiene como consecuencia funesta un estado de indefensión para el inculpadado, por lo que no hay que olvidar que el desplazamiento de la carga de la prueba corresponde al ministerio público, quien es quien debe probar los elementos constitutivos de la acción penal. De aceptarse el reconocimiento de este derecho esencial, su violación traería como consecuencia la protección de nuestro tribunal constitucional para enmendar las violaciones cometidas por las autoridades encargadas de impartir justicia.

Otro resultado que traería el reconocimiento expreso del derecho de *presunción de inocencia* en nuestra Carta Fundamental, es que su contenido no podrá ser variado por el legislador ordinario, el cual siempre deberá de ser respetado y en todo caso sólo podrá desarrollarse en las leyes penales y procesales, siendo eso límite para impedir que se redacten normas de carácter penal que impliquen la violación de la presunción de culpabilidad y conlleven para el acusado la absurda carga de probar su inocencia.

No escapa a este iniciador, como así lo han identificado numerosos y diversos autores, el hecho de que en nuestra legislación existen tipos penales que no respetan el principio de *presunción de inocencia*, como lo es el previsto en el artículo 224 del Código Penal Federal, que indebidamente obliga al servidor público a demostrar y justificar la procedencia y origen lícito de su patrimonio, o como lo es el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto y sancionado por el artículo 400-bis del mismo Código Penal Federal, que también revierte la carga de la prueba en perjuicio del inculpaado. Esta situación perniciosa en lugar de fortalecer la persecución de estos delitos, lo que hace es abrir vulnerabilidades que permiten a los verdaderos responsables de cometerlos, su elusión y evasión, en tanto a todos los demás aumentar ineficazmente su molestia.

En conclusión, al elevar la claridad explícita de la *presunción de inocencia* a la Constitución, dejaría de ser sólo un principio general de derecho que ha de informar la actividad judicial (*in dubio pro reo*). Elevarla permitiría convertir la presunción en un principio fundamental que vincularía a todo los poderes públicos de manera inmediata, dándole así la categoría de derecho público subjetivo esencial, que le permitiría analizarse en recursos en los que tiene intervención la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que ir contra del derecho a la presunción de inocencia no se trataría de posibles violaciones procesales, sino la vulneración de un derecho fundamental del inculpaado.

¿Qué propongo?

Propongo dos modificaciones a la fracción I, del apartado A, del artículo 20 constitucional. La primera para añadir explícitamente a las garantías del inculpaado el principio de presunción de la inocencia, mediante la frase que dice

**"I.- En tanto que no se le dicte sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada que lo declare responsable del delito que se le imputa, gozará de los beneficios de la presunción de inocencia. Por ello, ..."**

Y una segunda, para eliminar la siguiente frase actual, que restringe y anula el principio de *presunción de inocencia* para delitos no graves, y que dice:

"En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpaado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpaado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad."

Al agregar la primera arriba expuesta y eliminar la segunda citada, dejar que la fracción I, del apartado A, del artículo 20 que actualmente luce así:

*"Artículo 20*

*En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:*

*A. Del inculpado:*

*I.- Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.*

*El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado.*

*La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional;"*

Dicha fracción, una vez aplicadas las modificaciones quedaría como sigue:

"Artículo 20.- En todo proceso de orden penal, el imputado, la víctima o el ofendido, tendrá las siguientes garantías:

A. Del inculpado;

**I.- En tanto que no se le dicte sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada que lo declare responsable del delito que se le imputa, gozará del derecho a la presunción de inocencia. Por ello, inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.[Aquí seguía la frase que se propone eliminar]**

El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional;"

Por lo antes expuesto, como propuesta sustantiva y concreta someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el presente

**Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I, apartado "A", del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se reforma la fracción I, apartado A, del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 20.-** En todo proceso de orden penal, el imputado, la víctima o el ofendido, tendrá las siguientes garantías:

A. Del inculpado;

I.- En tanto que no se le dicte sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada que lo declare responsable del delito que se le imputa, gozará del derecho a la presunción de inocencia. Por ello, inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.

El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional;

"II a X ..."

**Artículos Transitorios**

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

**Artículo Segundo.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente decreto.

Dado en la sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a los once días del mes de mayo del año dos mil cinco.

Dip. Carlos Flores Rico (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 11 de 2005.)

**Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1759, martes 24 de mayo de 2005**

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE NUEVO LEÓN Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 18 DE MAYO DE 2005**

**Diputados María Guadalupe Suárez Ponce  
Claudia Ruiz Massieu  
Rafael García Tinajero Pérez  
Senador Antonio García Torres**

**Secretarios de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión  
Presentes**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les comunicamos que, en sesión ordinaria celebrada hoy, la LXX Legislatura al H. Congreso del estado de Nuevo León tuvo a bien aprobar iniciativa de reforma por modificación del segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo anterior, acompañamos al presente copia certificada del escrito que le dio origen, así como del dictamen presentado por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y del acuerdo número 200, de fecha 11 de mayo de 2005, para el trámite legislativo que corresponda, agradeciéndoles nos hagan saber el curso dado a la presente.

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

Atentamente  
Monterrey, NL, a 11 de mayo de 2005.  
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Dip. Rosaura Gutiérrez Duarte (rúbrica)  
Secretaria

Dip. José Ángel Niño Pérez (rúbrica)  
Secretario

El H. Congreso del Estado de Libre y Soberano de Nuevo León, LXX Legislatura, en uso de las facultades que le concede el artículo 63 de la Constitución Política local, expide el siguiente

**Acuerdo  
Número 200**

**Artículo Primero.** La LXX Legislatura al Congreso del estado de Nuevo León, en ejercicio de las atribuciones conferidas a este Poder Legislativo por el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 63, fracción II, de la Constitución Política del estado de Nuevo León, hace suya la iniciativa presentada por el diputado José Isabel Meza Elizondo, integrante del grupo legislativo del Partido Revolucionario Institucional de la LXX Legislatura al Congreso del estado de Nuevo León, mediante la cual se propone reformar por modificación el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la reelección de los diputados locales, la que se remite al Congreso de la Unión, para su conocimiento y trámite legislativo correspondiente, en los siguientes términos:

**"Decreto**

**Artículo Único.** Se reforma por modificación el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 116. ...**

...

I. ...

II. ...

Los diputados a las Legislaturas de los estados podrán ser reelectos por un periodo inmediato; sin embargo, deberán dejar pasar un periodo adicional para poder contender nuevamente por el mismo cargo. Los diputados suplentes podrán encontrarse exentos de esta restricción si no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes para un periodo inmediato al de su reelección.

...

III. a VII. ...

## **Transitorio**

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

**Artículo Segundo.** Envíese al Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Por tanto, envíese al Ejecutivo del estado y publíquese en el Periódico Oficial del Estado.

Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en Monterrey, su capital, a los once días del mes de mayo de dos mil cinco.

Dip. Rogelio Alejandro Pérez Arrambide (rúbrica)  
Presidente

Dip. Rosaura Gutiérrez Duarte (rúbrica)  
Secretaria

Dip. José Ángel Niño Pérez (rúbrica)  
Secretario

## **Dip. Hugo René Martínez Cantú Presidente del Congreso del Estado**

José Isabel Meza Elizondo, diputado integrante del grupo legislativo del Partido Revolucionario Institucional a la LXX Legislatura del Congreso del estado de Nuevo León, acude ante esta soberanía con objeto de someter a su consideración la aprobación de una iniciativa de reforma por modificación del segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que, de así considerarlo, sea remitida al Congreso de la Unión para continuar el proceso legislativo correspondiente.

Fundamento mi propuesta en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 63, fracción II, 68 y 69 de la Constitución Política del estado de Nuevo León; y en los diversos 102 y 103 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del estado, así como en la siguiente:

## **Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 116, fracción II, que los diputados de las Legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, con excepción de los diputados suplentes que no hayan estado en

funciones, quienes podrán ser electos un periodo subsecuente con el carácter de propietarios. De igual forma, extiende tal prohibición para los diputados suplentes, ya que no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con dicho carácter.

De igual manera, en nuestra Constitución local se establece dicha prohibición en su artículo 49, al no permitir la reelección inmediata de los diputados locales.

Ahora bien, considero que en la actualidad es imperiosa una reforma, tanto de la Constitución Federal como posteriormente, en su oportunidad, de nuestra Constitución local para eliminar la prohibición de reelección inmediata de los legisladores locales.

La propuesta que se presenta es para efecto de que pueda haber una reelección para los diputados locales hasta por dos periodos consecutivos, con la limitación de que para poder ser electo de nueva cuenta para este cargo, deberá haber pasado por lo menos un periodo sin ejercicio después de la Legislatura en que fue reelecto. Así se evitaría que permanezcan en el puesto indefinidamente.

En forma adicional, se prevé la restricción de que no podrán contender por más de dos periodos consecutivos, ni siquiera con el carácter de suplentes, los diputados electos como propietarios; en tanto que los diputados que sean electos suplentes no se encontrarán sujetos a restricción alguna en cuanto a su reelección, mientras que no hayan estado en ejercicio.

Con lo anterior se lograría dar un impulso a la carrera parlamentaria de los legisladores, ya que éstos contarían con mayor experiencia para desempeñar sus cargos.

De igual forma, es de resaltarse que, de aprobarse la reforma planteada, los diputados podrían adquirir mayores compromisos con la sociedad y realizar su trabajo de manera eficiente, obtendrían un incentivo para continuar con ese cargo por otro periodo inmediato y así labrarse una carrera parlamentaria plena.

Lo anterior resulta de particular importancia, toda vez que consideramos necesario que se establezca en nuestro sistema un servicio profesional parlamentario, logrando con esto garantizar el óptimo desempeño en las funciones de los legisladores locales.

En tal sentido, es de resaltarse que la prohibición de reelección inmediata opera sólo en nuestro sistema político, ya que en toda América Latina solamente tiene una prohibición semejante Costa Rica, con lo que puede advertirse la tendencia mundial de fortalecer el Poder Legislativo.

Claro está que la reelección que se plantea únicamente podría aplicarse en los casos en que los electores decidieran volver a votar por los legisladores que hubieran desempeñado su labor de manera eficiente, fructífera y convincente para beneficio de los ciudadanos.

Por lo mencionado, estoy convencido de que esta reforma permitiría mayor desarrollo político, social y económico en nuestro estado y se aseguraría el control electoral ciudadano

sobre nuestros representantes sociales locales, como acontece en democracias más desarrolladas que la nuestra.

Se podría partir de esta consideración: el legislador, cuando ocupa por primera vez un cargo de elección popular, por muy conocido que sea entre sus representados, siempre será un desconocido para muchos otros, pero si desempeña un buen papel como legislador, líder de organización o partido y promotor de obras para el desarrollo y beneficio comunitario como un ciudadano honesto y eficiente, no hay duda de que será reconocido por todos, o por al menos la gran mayoría de sus representados.

Esto conllevaría a un beneficio adicional para el partido que represente, y para sus gobernantes, sus representados y sus seguidores. Por otra parte, la posibilidad de permanencia de algunos diputados en posterior Legislatura propiciaría que el Congreso local pudiera dar seguimiento al desahogo de asuntos y proyectos de largo plazo, al contar sus integrantes con mayor tiempo en el cargo para resolver dichos asuntos.

En conclusión, considero que dicha reforma constitucional constituirá un beneficio para el desarrollo de nuestro estado y de nuestros ciudadanos, otorgando a los nuevoleonenses la posibilidad de reelegir a los representantes sociales que hayan desempeñado un papel trascendente la vida legislativa de nuestra comunidad y cumplido con un espíritu de servicio la representación que les fue otorgada.

Por lo que me permito proponer el siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Único.** Se reforma por modificación el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 116. ...**

...

#### **I. ...**

#### **II. ...**

Los diputados a las Legislaturas de los estados podrán ser reelectos por un periodo inmediato; sin embargo, deberán dejar pasar un periodo adicional para poder contender nuevamente por el mismo cargo. Los diputados suplentes podrán encontrarse exentos de esta restricción si no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes para un periodo inmediato al de su reelección.

...

### **III. a VII. ...**

#### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Monterrey, Nuevo León, a 27 de abril de 2005.

Dip. José Isabel Meza Elizondo (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1759, martes 24 de mayo de 2005

QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS MORALES TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 18 DE MAYO DE 2005

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, someto a su consideración la iniciativa de modificación del primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Exposición de Motivos**

El Poder Ejecutivo y sus órganos auxiliares pertenecientes a la administración Pública Federal, tanto centralizada como descentralizada, se consideran tradicionalmente como los sujetos de responsabilidades administrativas. Esto, es debido a que el presupuesto de egresos se ejerce en su mayor parte por la Administración Pública Federal, además de la legalidad que deben contener cada uno de los actos de los servidores públicos.

Esta idea se expresa en la exposición de motivos de la reforma al Título IV constitucional, publicada el 28 de diciembre de 1982, donde se establece que

*"Son las bases constitucionales para establecer las obligaciones igualitarias a las que deben estar sujetos todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal. Se trata de que todo el que desempeñe una función pública, este sujeto a las responsabilidades inherentes a ella."*

La Suprema Corte de Justicia en la tesis aislada denominada "Responsabilidades de servidores públicos. Sus modalidades de acuerdo con el Título Cuarto Constitucional", determina que: "...el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de

*responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones."* (No. Registro: 200,154. Tesis aislada Materia(s): Administrativa, Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, abril de 1996. Tesis P. LX/96. Página 128)

La redacción vigente del primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, excluye de las responsabilidades administrativas a servidores de otros Poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos; pero que sí se les aplica las otras formas de responsabilidades citadas en la tesis anterior.

El artículo citado establece que sólo se incluye a los miembros del Poder Judicial Federal; estos son los contenidos en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Federación, los magistrados del tribunal electoral, tribunales colegiados de circuito y a los tribunales unitarios de circuito, y los jueces de distrito. El artículo 108, en comento, excluye a los miembros de los tribunales agrarios y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, que orgánicamente no dependen del Poder Judicial Federal, aunque materialmente realizan funciones jurisdiccionales.

Tampoco se incluye a funcionarios y empleados de los tribunales encargados de las áreas netamente administrativas, donde se ejercen los recursos públicos de estos órganos.

Esto último también es aplicable al Poder Legislativo Federal, ya que el artículo en comento sólo se refiere a los representantes de elección popular, excluyendo a otros servidores públicos que se encargan de las labores administrativas de las Cámaras conforme al artículo 47 y 106 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas mismas reflexiones se aplican en el ámbito local del Distrito Federal a sus órganos y a su administración pública.

Recordemos el comentario de Alexander Hamilton, contenido en *El Federalista*:

*"La administración de gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo la legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde al campo del departamento ejecutivo."*

La administración pública no debe circunscribirse solamente en el Poder Ejecutivo, también los otros Poderes de la Unión realizan actividades administrativas y ejercen recursos públicos, que igualmente la ciudadanía exige su correcta utilización y la probidad de los actos de los funcionarios.

Las resoluciones de los órganos de control internos, facultados por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para vigilar y sancionar, sin esta reforma propuesta, no tienen una base constitucional firme, por lo que pueden ser fácilmente recurribles. Por eso se requiere que las contralorías tengan mas herramientas jurídicas contra el uso indebido de recursos o la falta de probidad de servidores públicos de órganos diferentes.

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

**Iniciativa de reforma al primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**ARTÍCULO 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los tres poderes de la Unión, en la Administración Pública Federal, central y paraestatal, y de los órganos autónomos que contemplan la presente constitución y las leyes; también se incluyen las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal y en las autoridades locales contemplados en el artículo 122 de la presente Constitución; quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 18 días del mes de mayo de 2005.

Dip. Marcos Morales Torres (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 18 de 2005).

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1762, viernes 27 de mayo de 2005

QUE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE MAYO DE 2005

México, DF, a 23 de mayo de 2005.

**CC. Secretarios de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión Presentes**

Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para los efectos de lo establecido en la fracción III del artículo 78 de la propia Constitución, por instrucciones del C. Presidente de la República me permito enviar a ustedes la iniciativa de decreto por el que se **reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, documento que el propio Primer Magistrado de la nación propone por el digno conducto de ustedes.

Sin más por el momento, les reitero la seguridad de mi consideración.

Atentamente

Lic. M. Humberto Aguilar Coronado (rúbrica)  
Subsecretario de Enlace Legislativo

**CIUDADANO PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL  
HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN  
PRESENTE**

El desarrollo y la consolidación de la democracia en México han exigido paralelamente la revisión y, en su caso, la adecuación del marco jurídico para permitir el ejercicio pleno de los derechos que como ciudadanos nos corresponden.

En este sentido, es indudable que una de las garantías más preciadas de los gobernados lo es la presunción de inocencia, conforme a la cual toda persona -aún sujeta a un proceso del orden criminal- debe considerarse como inocente hasta que, a la culminación de tal proceso, no se acredite su plena culpabilidad. Es entonces cuando la fuerza sancionadora del Estado debe dejarse ver con firmeza para asegurar a la sociedad en su conjunto la convivencia pacífica y respetuosa y el sometimiento de todos al imperio de la ley.

Este fundamental principio se encuentra establecido en tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República. Es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

En el mismo sentido, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, realizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, ha recomendado respetuosamente a nuestro país elevar a rango constitucional el principio de presunción de inocencia, de tal modo que esta garantía básica permee toda la actividad administrativa, legislativa, y jurisdiccional del Estado.

Por ello, en abril de 2004 envié a la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal que, entre otros temas, proponía la inclusión expresa en el texto constitucional de la presunción de inocencia y modificaba las reglas para dictar la prisión preventiva, como aspecto primordial de dicho principio.

Independientemente del resultado legislativo que recaiga a aquella iniciativa, el Ejecutivo Federal considera necesario continuar avanzando en el proceso de revisión legislativa para, como ya se señaló, suprimir disposiciones normativas que de manera injustificada pudieran ser un obstáculo para el ejercicio pleno no solo de las garantías individuales, sino también de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos.

En este orden de ideas y congruente con la presunción de inocencia reconocida por los tratados internacionales arriba referidos, el ejercicio de los derechos y prerrogativas del ciudadano sólo debe limitarse por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Señalado lo anterior, nuestra Constitución, en el artículo 35, garantiza el ejercicio libre de los derechos y prerrogativas a todo ciudadano bajo condiciones de certeza, legalidad e imparcialidad. Sin embargo, el artículo 38, señaladamente su fracción II, aparece como una disposición por demás severa o excesiva, al suspender de sus derechos o prerrogativas a todo ciudadano de la República, por el simple hecho de estar sometido a un proceso judicial, es decir, en la etapa en que debiese surtir sus plenos efectos la garantía de presunción de inocencia.

En otras palabras, de acuerdo con la fracción II del precepto mencionado, no es requisito que un ciudadano mexicano sea declarado culpable de un delito mediante sentencia, para suspender sus derechos y prerrogativas, entre los que se encuentran los derechos políticos que la propia Constitución le otorga en su calidad de ciudadano. Cabe señalar que tanto la orden de aprehensión como el auto de formal prisión no son sino etapas del proceso penal, pero no constituyen una sentencia.

De esta manera, pudiera afirmarse que la disposición constitucional en comento aparece como una pena anticipada.

Ahora bien, no es óbice que a la par del reconocimiento del principio de presunción de inocencia, la realidad exija, cuando las circunstancias del delito lo ameritan, que se dicten medidas precautorias como son la prisión preventiva.

En ese tenor, los mismos principios de derecho internacional reconocen que los derechos y prerrogativas de los ciudadanos no son absolutos ya que "los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática" (artículo 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

En tal virtud, en un sistema jurídico donde impera la presunción de inocencia, no es incongruente suspender ciertos derechos de los ciudadanos, cuando, por ejemplo, constitucional y legalmente ha procedido la prisión preventiva como una medida cautelar decretada para garantizar que el proceso penal se pueda llevar a cabo o que las víctimas de un delito, o incluso la sociedad en su conjunto, estén protegidas. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa.

En efecto, el proyecto que se somete a consideración de esa Soberanía propone reformar la fracción II del artículo 38 para que a todos aquellos ciudadanos en contra de quienes se sigue un proceso penal por delito que merezca pena corporal, pero que les sea otorgada la libertad provisional, no se les suspendan sus derechos y prerrogativas, hasta en tanto no exista una sentencia condenatoria.

De conformidad con nuestra legislación vigente, la determinación de la prisión preventiva o la libertad procesal no queda al arbitrio judicial, ya que el órgano jurisdiccional debe sujetarse a criterios claramente establecidos en la ley, mismos que han sido reconocidos en la gran mayoría de los países democráticos.

Así, se ha reconocido que la prisión preventiva debe ser una medida excepcional, proporcional, necesaria y fundamentada en hechos concretos, con el objetivo general de asegurar la presencia del inculpado, el normal desarrollo del proceso y la seguridad de la víctima o del ofendido o, incluso de la tranquilidad social.

En este orden de ideas, el marco jurídico vigente prevé la prisión preventiva en circunstancias tales como:

- El peligro de fuga del inculpado;
- Peligro de la obstaculización del proceso por el inculpado; o
- La gravedad de las circunstancias de la comisión del delito, peligro para la víctima, testigos o la sociedad, o la reincidencia.

Por otra parte, es indudable que la prisión preventiva, *per se*, conlleva material y físicamente restricciones -aún temporales- a las garantías del individuo y, por tanto, a sus derechos y prerrogativas como ciudadano, sin que ello deba tildarse de incongruente o contrario a los derechos fundamentales, ya que como se señaló, el orden constitucional y legal deben buscar el equilibrio y tutelar intereses y derechos que, analizados sólo desde la óptica de una de las partes, podrían resultar contradictorios.

En virtud de todo lo anterior, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

## **DECRETO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"**Artículo 38.-** ...

**I. ...**

**II.** Por estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión y siempre que no se haya otorgado la libertad provisional bajo caución;

**III. a VI. ...**

**..."**

## **TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.-** Las personas a quienes, a la entrada en vigor del presente Decreto, se les haya decretado auto de formal prisión y que hubiesen obtenido su libertad provisional bajo caución, recuperarán el goce de los derechos y prerrogativas que les hubiesen sido suspendidos, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos que, para su ejercicio, en cada caso señale la legislación que regula tales derechos o prerrogativas.

Reitero a Usted, Ciudadano Presidente de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración más distinguida.

Palacio Nacional, a nueve de mayo de dos mil cinco.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Vicente Fox Quesada (rúbrica)

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 25 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1762, viernes 27 de mayo de 2005

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 55, 58, 62 Y 91 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS HERNÁN SILVA VALDÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE MAYO DE 2005

Con fundamento en las disposiciones contenidas en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito, diputado Carlos Hernán Silva Valdés, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se propone reformar la fracción V del artículo 55, y los artículos 58, 62 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando estos preceptos con un párrafo que garantice el pleno cumplimiento de la voluntad popular que se expresa en la elección de gobernantes y representantes populares, a través del sufragio efectivo.

### **Exposición de Motivos**

En nuestro país, el tránsito hacia un pleno estado democrático, que garantice verdaderamente, el ejercicio eficaz de las responsabilidades y funciones de los políticos, como servidores públicos, ha sido un proceso lento, gradual, que voluntariamente o no, ha sido inhibido por los actores políticos convencionales. Este proceso, ha estado expuesto a vaivenes y coyunturas sociales y políticas. Y escasamente ha propiciado las condiciones necesarias, para la consolidación de nuestras instituciones, que derive en el ya impostergable, posible y justo desarrollo sustentable de la economía nacional, para elevar real y efectivamente el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos.

No obstante, este complejo proceso de transición a la democracia, ha podido avanzar, gracias a que los ciudadanos, organizados al margen de los partidos políticos, bien sea en asociaciones civiles o sociales y en amplios movimientos reivindicatorios, han estado haciéndose cargo y asumiendo, en las últimas décadas, un protagonismo decidido, a favor de la democratización del país, de su sistema jurídico y de sus instituciones.

A la fuerza y capacidad organizativa de las y los ciudadanos mexicanos, movilizados en torno de un sinnúmero de demandas, debemos atribuir los indiscutibles avances registrados, en el tema político electoral, y las distintas reformas a la normatividad jurídica en esta materia.

Otro factor determinante en este devenir democrático ha sido el comportamiento electoral de las y los ciudadanos, que -de manera persistente- han optado, por un lado, por ratificar con su voto el pluralismo político electoral, en todos los ámbitos de la vida pública; y, por el otro, evidenciado -con el creciente abstencionismo presente en todos los comicios a lo

largo y ancho de nuestra República- un profundo desprecio, más por los actores que por nuestro sistema político electoral. Así, en la composición de las instancias legislativas, tanto a nivel local como federal, ésta diversidad ha permitido y obligado a la coexistencia y convivencia política de Legisladoras y Legisladores, que provenimos de distintos referentes ideológicos o partidarios, y, al mantenimiento -así sea en niveles aún primarios- de un equilibrio y un contrapeso reales a las decisiones, otrora hegemónicas del Presidente de la República en turno, que a lo largo de varias décadas fue -a contrapelo de las disposiciones constitucionales- el único e indiscutible gran legislador e incluso elector.

En nuestra legislación e instituciones electorales podemos ubicar los mayores logros, en términos de desarrollo democrático. No obstante, aún en esta materia, persiste la necesidad de perfeccionar normas, revisar el diseño estructural y, el funcionamiento de las instituciones responsables, de garantizar su aplicación y vigencia; a fin de, asegurar y consolidar lo logrado por la vía de nuevas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esta necesidad que se hace extensiva a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a otras leyes como la Orgánica del Congreso de la Unión, por citar algunos ejemplos, que deben ser revisadas, tanto desde la óptica de consolidación y desarrollo, de nuestros aún incipientes sistemas de ejercicio democrático del poder público, como de control de la constitucionalidad de los actos y políticas públicas; de los principios de división de poderes y de rendición de cuentas; de la democracia representativa, y también, para introducir métodos de mayor participación de las y los ciudadanos, en la definición de las políticas públicas y en los procedimientos de evaluación del desempeño de los gobernantes o representantes populares.

"Porque la democracia no se reduce al acto electoral, sino que, requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura, que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por los derechos de todos".\* En esta frase -abogar por los derechos de todos- debemos entender la obligación fundamental y por excelencia, de todo estado democrático y de pleno derecho. Es preciso, que en este concepto, ubiquemos la esencia misma de la democracia, porque en ella, también se encierra el lacerante rezago social, que está generando conductas, que amenazan desbordarse.

Nadie puede, con legitimidad, aducir que en México vivimos en un estado democrático y de pleno derecho, en tanto persistan los niveles de injusticia, desigualdad e inequidad social, que mantienen a la nación escindida, con 53.7 por ciento de la población, sobreviviendo en condiciones de pobreza.

Ante tales circunstancias, se explica el hecho de que la percepción social, del quehacer, la función, la responsabilidad y la credibilidad de las y los Legisladores en México, sea negativa; como negativo es, el balance que -por regla general- el ciudadano o ciudadana hace de sus gobiernos, de la democracia, de los políticos y de los partidos políticos.

En México vivimos un etapa -que se prolonga ya algunos años- de desencanto del fenómeno democrático, consecuencia, -hasta cierto punto natural- de las grandes expectativas, que se abrieron ante el electorado mexicano, con el resultado de los comicios

presidenciales de 2000, mismas que no han encontrado hasta ahora la respuesta institucional debida.

Los cambios que a la mayoría de las mexicanas y los mexicanos interesan no han llegado, y ni siquiera se esbozan en hechos tangibles para el mediano plazo. Las y los Legisladores, no debemos desatender ni soslayar esta situación, en primer lugar porque el riesgoso estado de cosas actual, implica a la nación en su conjunto, y en segundo lugar, porque en las causas profundas de esta situación, ningún gobernante o servidor público y ningún partido político, es del todo ajeno o puede dejar de asumir, la cuota de responsabilidad política y social que le corresponde, respecto del enorme cúmulo de demandas socioeconómicas y políticas, cuya solución es reclamada, cada día, con mayor exigencia, a los gobiernos en todos los órdenes y jurisdicciones.

Por esa razón, es preciso que en estricto cumplimiento del deber ser, de la razón misma que justifica la existencia de los estados democráticos y del estado mexicano, nos hagamos cargo del presente y futuro de nuestra nación y que -en consecuencia- busquemos los mecanismos y procedimientos para reconciliar a las y los mexicanos con la política, en su más pura y alta acepción, que es la de la convivencia en la tolerancia, en la pluralidad, en armonía, en la civilidad y la normalidad democráticas; en la histórica y vigente enseñanza Juarista que dice: "Entre los hombres como entre las naciones el respeto al derecho ajeno es la paz".

La permanencia de los derechos civiles, políticos y sociales en México, es clave para que la política económica y social no sea separada de la agenda democrática. En este contexto se propone esta modesta iniciativa de reforma constitucional, de Reforma del Estado, que bien podría ser considerada un primer paso, en el sentido de atender el reclamo social constante y persistente:

Que las y los servidores públicos, emanados de una elección popular, cumplan cabalmente, con el mandato que el voto mayoritario, de las y los ciudadanos les confirió.

Que lo hagan, con absoluta responsabilidad, con la atinencia debida y por todo el tiempo, o por la mayor parte del tiempo posible, del periodo para el cual fueron electos.

Ello, es condición sine qua non para que nuestro sistema político, pueda ir paulatinamente recobrando uno de sus ingredientes fundamentales: la confianza, la credibilidad y la confiabilidad en sus políticos.

Resulta contrario a toda lógica que las mujeres y los hombres que fueron postulados como candidatos, para el desempeño de un cargo de elección popular, y que, habiendo presentado ante la ciudadanía un conjunto de propuestas, planes de gobierno y plataformas electorales o legislativas, los abandonen de improviso para ir en pos de un nuevo y más alto cargo de elección en la jerarquía de la representación pública, o de los diferentes cargos de gobiernos, sólo porque ello responde a su proyecto político particular.

La inconsistencia, incongruencia y veleidad de las y los políticos, que transitan -sin reposo- de uno a otro cargo de elección pública, sin haber concretado o cumplido, con los compromisos previa y originalmente contraídos, daña severamente, su credibilidad y la de los partidos políticos, a la par que, abona el aumento de la desconfianza, y el recelo de las y los ciudadanos. Este fenómeno que conocemos y designamos como *lucha por el poder mismo*, ha desprovisto a la práctica política y a la política electoral en México, de su esencia, y de la única razón que la ennoblece y legitima: la lucha por el poder, pero para que el poder sirva a la vida, y a los derechos de las gentes, de los pueblos, de las comunidades; de las naciones.

Actualmente, con formas y tiempos rebasados por la realidad, el sistema político empeña sistemática y excesivamente millonarios recursos públicos, que se destinan a los partidos políticos, a las campañas y a la organización de los procesos de elecciones públicas; sólo para ver que con mucha frecuencia, los políticos electos, saltan a otro cargo mejor, calculando muchas veces, la ventajosa prolongación de su permanencia en el poder público, olvidando irresponsablemente, a sus representados y los proyectos ofrecidos, para garantizar su provecho personal.

Nuestro sistema jurídico permite que esto ocurra, y por lo tanto es legal y más aún, es un derecho político que de alguna manera tiene pleno reconocimiento normativo y un estatus de engañosa funcionalidad en la práctica política mexicana. Esto, no lo discutimos -por el contrario- es precisamente porque lo reconocemos como una situación que contribuye, a acrecentar la falta de credibilidad de las y los ciudadanos en la política, en los partidos políticos y en los actores políticos mexicanos, es que, estamos proponiendo esta iniciativa de reforma constitucional, porque consideramos inconveniente, la pertinencia de que se mantenga el actual estado de cosas. Lo que como Legisladores cuestionamos, es la legitimidad de mantener la vigencia, de una disposición constitucional que -a excepción del ámbito y de los espacios del poder público- la sociedad cuestiona, y lo hace con sustento, razonada y frecuentemente.

Para las diputadas y los diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, escuchar receptiva y sensiblemente, y atender las demandas de las y los ciudadanos mexicanos, es la esencia misma de la representación pública. Es lo que nos confiere la autoridad política y moral en la cual sustentamos nuestros actos, iniciativas y el sentido mismo, de nuestro voto, en tanto legisladores. Esta iniciativa de reforma constitucional, que ponemos a la consideración de esta honorable Cámara, y en su momento -satisfecho que fuere el procedimiento correspondiente- de la honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y a las honorables Cámaras de Diputados de los Congresos en las entidades federativas; obedece a la lógica y al compromiso ineludible, por todos nosotros adquirido, de ser artífices y constructores del sistema jurídico y de las instituciones, que nos permitan como sociedad y como país trascender a la democracia plena. A la democracia que surge y se colma en la más amplia, eficaz y cotidiana participación de las y los ciudadanos en el diseño y toma de decisiones de políticas públicas.

Esta iniciativa, de aprobarse, también promoverá la apertura de los espacios necesarios, para la renovación e inserción de nuevos actores políticos, esto es, de actores políticos de una nueva generación a la vida y responsabilidades públicas.

En la medida en que más ciudadanos y ciudadanas se interesen responsablemente, se capaciten adecuadamente y se les permita insertarse y fluir a través del sistema político mexicano, éste se revitalizará, se nutrirá de sus mejores hombres y mujeres; alejándose así, de los tradicionales, enquistados y monopólicos cotos y capillas de poder, que impiden, el verdadero desarrollo sustentable de nuestra Nación, que no sólo es perfectamente posible pretenderlo, sino que sobradamente merecemos los mexicanos y las mexicanas.

La iniciativa de reforma constitucional que proponemos, además de reivindicar plenamente el respeto al voto y a la voluntad popular, aspira a que todo gobernante o representante popular electo por el voto ciudadano, cumpla a plenitud e íntegramente, con las funciones públicas que le fueron confiadas y con la agenda, programas o acciones de gobierno que estando en campaña y en busca del voto de los electores, se comprometió públicamente a impulsar.

Con esta iniciativa se pretende disminuir las tensiones políticas innecesarias y adelantadas, que distraen a los servidores públicos de la debida y plena concentración, en el desempeño de sus responsabilidades; ya que buena parte de su capacidad intelectual y de trabajo, se dirige prematuramente a conquistar una nueva, distinta o más alta responsabilidad.

En síntesis, y en términos muy sencillos, esta iniciativa propone crear las condiciones adecuadas, para que primero se termine la tarea política, de gobierno o legislativa iniciada, y sólo después, en función de dicho cumplimiento se aspire, se pretenda y se busque con plena legitimidad, el apoyo tanto de los partidos políticos, como el de los ciudadanos, expresado en votos, para el desempeño de otra responsabilidad pública.

Por lo expuesto, con fundamento en las consideraciones de hecho, y en los preceptos legales invocados en el proemio, se somete a la consideración de esta Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se propone reformar la fracción V del artículo 55, los artículos 58, 62 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando estos preceptos con un párrafo, que garantice el pleno cumplimiento de la voluntad popular, que se expresa en la elección de gobernantes y representantes populares, a través del sufragio efectivo.

### **Iniciativa de reforma constitucional con proyecto de decreto**

**Artículo Primero.** Se modifica la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un párrafo, que ocuparía la posición de párrafo tercero, a fin de mantener la coherencia de la disposición constitucional y recorriendo el actual párrafo tercero a la cuarta posición, para quedar como sigue:

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

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

...

**Las y los diputados de las Legislaturas estatales, los asambleístas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los jefes delegacionales, los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, en funciones, no podrán ser electos en los distritos o circunscripción electorales, correspondientes a su entidad o jurisdicción, ni en ninguna otra durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen de sus puestos, cuando no hayan cubierto al menos las dos terceras partes del tiempo de duración de dicho periodo. Satisfecha esta condición sólo podrán ser electos si se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.**

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

VI. ...

VII. ...

**Artículo Segundo.** Se modifica el artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un párrafo segundo, para quedar como sigue:

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

**Las y los diputados federales, las y los diputados de las Legislaturas estatales, los asambleístas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los jefes delegacionales los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, en funciones, no podrán ser electos senadores por los principios de mayoría relativa, de primera minoría, ni de representación proporcional, durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen de sus puestos, cuando no hayan cubierto al menos las dos terceras partes del tiempo de duración de dicho periodo. Satisfecha esta condición sólo podrán ser electos si se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.**

**Artículo Tercero.** Se modifica el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 62.** Los cargos de diputados y de senadores propietarios sólo son renunciables por causa grave y, cuando lo hicieren, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute de sueldo. 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, **independientemente de las sanciones que correspondan en los términos del Título Cuarto y su ley reglamentaria.**

**Artículo Cuarto.** Se modifica el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un párrafo segundo, para quedar como sigue:

**Artículo 91.** Para ser secretario del despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.

**Los gobernadores de las entidades federativas, las y los senadores de la República, las y los diputados federales, las y los diputados de las Legislaturas estatales, los asambleístas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los jefes delegacionales, los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, en funciones, no podrán ser designados secretarios de despacho durante el periodo de sus respectivos encargos, aun cuando se separen de sus puestos, cuando no hayan cubierto al menos las dos terceras partes del tiempo de duración de dicho periodo. Satisfecha esta condición sólo podrán ser designados si se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.**

#### **Transitorio**

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

En la Comisión Permanente del  
H. Congreso de la Unión, a 25 de mayo de 2005.

#### **Nota:**

\*Informe elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina: hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001-2005, página 23.

Dip. Carlos Hernán Silva Valdés (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 25 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1762, viernes 27 de mayo de 2005

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE MAYO DE 2005

El suscrito, diputado Jesús Martínez Álvarez, a nombre del grupo parlamentario de Convergencia de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, 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, presento ante esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

La planeación del desarrollo es uno de los instrumentos más importantes de las políticas públicas.

Planear el desarrollo es sinónimo de coordinación de esfuerzos para contribuir a la elevación de los niveles de bienestar de la sociedad en el ámbito que la Constitución y sus leyes señalan al Gobierno Federal.

Los sistemas de planeación del desarrollo varían de un país a otro; en unos casos una parte importante de las actividades productivas se planean centralmente a través del gobierno, en otros, el sistema democrático determina el proyecto de país y las prioridades.

Los sistemas de planeación de cada país reflejan el grado de participación del gobierno en la economía y son el resultado de la cultura política y del desarrollo de la democracia, es decir, de la forma e intensidad en la que participan sus ciudadanos y representantes.

En este sentido, cuando la democracia es eficaz y funcional actúa como un mecanismo para desplazar institucionalmente lo que no sirve o que no proporciona resultados satisfactorios.

La historia ha demostrado que el gobierno, como una organización emanada de la misma sociedad para asegurar los intereses del Estado, se legitima si los niveles de vida mejoran, como resultado de una disponibilidad y distribución de bienes y servicios públicos de alta calidad y bajo costo.

Cuando el Estado a través de la planeación gubernamental resuelve los problemas de escasez de recursos, creando las condiciones para una distribución equitativa de la riqueza, la sociedad avanza a un nivel de desarrollo superior.

Actualmente, la planeación en el orden federal está prevista en la Ley de Planeación, que se publicó en 1983. La ley pretende sistematizar la planeación del país a través de procedimientos vinculados entre sí en el denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática contemple las relaciones que establecen las dependencias y las entidades del sector público federal con la sociedad y con los demás órdenes de gobierno para planear, ejecutar y evaluar la agenda del desarrollo nacional. El Sistema Nacional de Planeación Democrática consta de un proceso de planeación, una estructura institucional y una infraestructura de apoyo.

Para efectos de planear el desarrollo del país se toman en consideración la participación de los sectores público, social y privado, en el marco de los principios de la economía mixta que contempla nuestra Constitución. Así, el PND es un documento fundamentalmente de contenido social, con objetivos concretos, pero no los que fijen los gobernantes en turno, sino los que se apeguen al mandato constitucional del artículo 26, que establece: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución, determinarán los objetivos de la planeación".

Aunque el Sistema Nacional de Planeación Democrática es un proceso coherente entre sí, tiene varias debilidades; la más importante es que fue diseñado para otro contexto político. Cuando se estableció en la Constitución la planeación del desarrollo no se contemplaron mecanismos claros de participación para el Congreso de la Unión, especialmente, para la Cámara de Diputados.

Si bien contempla consultas populares para formular el Plan Nacional de Desarrollo, es el Ejecutivo Federal que finalmente concentra las decisiones más importantes; ello respondió a la necesidad de legitimar la planeación gubernamental en un ambiente de escasa competencia política y mayoría absoluta de un solo partido en ambas Cámaras del Congreso.

La pluralidad democrática y la competencia política actuales, obligan necesariamente a revisar el sistema en su conjunto, en su relación con las nuevas realidades de la Nación. Una de ellas es que el Ejecutivo Federal ya no ocupa el papel protagónico que solía tener sino que los otros poderes, especialmente el Legislativo, y los demás órdenes de gobierno han venido ganando espacios de participación en la toma de decisiones del país.

Otra debilidad del sistema de planeación es la evidente desarticulación institucional entre el PND y el Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos. En el primer caso, el Congreso de la Unión sólo participa con una opinión, en tanto que en el segundo y tercero, le corresponde su aprobación, o sea, la representación nacional autoriza las consecuencias monetarias de la planeación pero interviene marginalmente en las decisiones que las originan.

Por ello, si el Congreso de la Unión tuviera una participación más clara en la formulación del PND, se estaría facilitando con ello la aprobación del PEF y la LIF, instrumentos de la planeación que concretan anualmente los objetivos del PND.

De esta manera, la iniciativa que hoy presento busca;

- 1.- Establecer una relación directa del Sistema de Planeación Democrática con el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 2.- Fijar con claridad que la planeación es un proceso de la sociedad y del Estado mexicanos en su conjunto y no de un sólo órgano de gobierno; por ello se contempla la participación conjunta del Legislativo y del Ejecutivo. El Plan es elaborado por el Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Diputados.

Con base en lo anteriormente expuesto, y en ejercicio de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presento ante esa H. soberanía la siguiente:

### **Iniciativa de reforma Constitucional en materia de planeación y presupuesto**

**Único.-** Se reforma el artículo 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 26.**

La planeación será democrática y comprenderá el conjunto de acciones necesarias para precisar el diagnóstico de los problemas nacionales, los objetivos por alcanzar y los programas que propicien el logro de los mismos en los términos que determine la ley.

Comprende también la asignación de los recursos presupuestarios necesarios para la ejecución de los programas, así como el debido control del gasto público y la evaluación de su desempeño incluyendo el de los servidores públicos.

Corresponde al Ejecutivo la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y se deberán someter a la aprobación de la Cámara de Diputados.

El Plan Nacional de Desarrollo deberá presentarse a más tardar a los 100 días naturales a partir de la toma de posesión del Presidente de la República.

El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales serán discutidos y deberán aprobarse a más tardar al finalizar el segundo periodo ordinario de sesiones del año siguiente al de la toma de posesión.

El titular del Ejecutivo podrá someter anualmente a la Cámara de Diputados propuestas de modificación al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas cuando las premisas de la

planeación cambien, las cuales deberá presentar al mismo tiempo que entregue los Criterios de Política Económica del año respectivo.

El Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se deriven serán obligatorios para la Administración Pública Federal.

### **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 Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a los 25 días del mes de mayo del 2005.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 25 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1772, viernes 10 de junio de 2005

## DE REFORMAS AL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESÚS MARTÍNEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE JUNIO DE 2005

El suscrito, diputado Jesús Martínez Álvarez, en nombre del grupo parlamentario de Convergencia de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, 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 soberanía, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 126 constitucional para incluir la responsabilidad fiscal, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El espíritu de la Constitución en el ámbito de las finanzas públicas se basa en principios de responsabilidad y disciplina fiscales. La Constitución, al establecer primero la discusión de los ingresos para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, en la fracción IV del artículo 74, y prever la autorización de empréstitos para proyectos de inversión, en la fracción VII del artículo 73, está determinando un presupuesto equilibrado en el tiempo. La correspondencia entre ingresos y egresos tiene dos repercusiones, una de corto plazo y otra de largo plazo.

En el corto plazo, el equilibrio presupuestario evita que el Gobierno Federal presione demasiado a los mercados financieros, afectando las tasas de interés y con ello el crecimiento económico y en el largo plazo, se evita pasar a las futuras generaciones cargas fiscales desproporcionadas.

Durante los últimos años, en muchos países de la Comunidad Económica Europea el tema de la magnitud que el déficit fiscal ha cobrado relevancia, las antiguas recetas económicas del Fondo Monetario Internacional sobre el "déficit cero" están siendo severamente cuestionadas y el viejo debate entre los keynesianos y los monetaristas, vuelve a ser el centro de la discusión en pleno inicio del siglo XXI.

Es un hecho que ningún gobierno puede estar permanentemente gastando más de lo que recibe. Sin embargo, también es muy cierto que no es lo mismo un déficit de gasto corriente, que un déficit ocasionado por la inversión pública.

Al respecto cabe mencionar que a pesar de la importancia que tiene la discusión entre un mayor gasto público o una astringencia presupuestaria, nuestra Constitución no prevé

principios de responsabilidad fiscal tan importantes como la correspondencia que deben guardar las iniciativas de ley que se aprueben por el Congreso de la Unión, respecto a los medios económicos que harán posible su cumplimiento.

En los últimos años, se han aprobado numerosas modificaciones legales, cuya concreción tendrá un fuerte impacto en el gasto público, sin haberse contemplado la fuente de ingresos que permitirá llevarlas a cabo, un ejemplo de ello es el ya famoso 8% del PIB para educación. La falta de cumplimiento de la ley debilita al Estado de derecho.

Por ello, no podemos continuar incrementando las obligaciones del Estado sin establecer los mecanismos que nos permitan cumplirlas a cabalidad. Asimismo, la ejecución de los programas y proyectos del PEF están sujetos a una gran incertidumbre, porque no se han creado mecanismos que den estabilidad al ejercicio del gasto público.

De tal manera iniciativa propone adicionar dos principios al artículo 126 Constitucional con el fin de fortalecer la administración de las finanzas públicas, a través de la elaboración de dictámenes de impacto presupuestario y por medio de la creación de fondos y reservas.

Los dictámenes nos permitirán asegurar que toda iniciativa de ley que se someta a votación del Congreso de la Unión, tenga establecida la fuente de recursos que permitirá llevarla a cabo, cuando ello lo amerite. Los fondos y las reservas se establecerán para dar relativa estabilidad y continuidad a los programas y proyectos prioritarios cuando los ingresos presupuestarios disminuyan.

De manera adicional, la iniciativa pretende establecer un monto máximo al déficit gubernamental, para que se evite utilizar de manera indiscriminada el gasto público, pero sobre todo para que se ponga un tope definitivo al gasto corriente y superfluo del Estado.

Con base en lo anteriormente expuesto, y en ejercicio de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 126 constitucional, en materia de responsabilidad fiscal, para quedar como sigue**

**Artículo 126.**

No procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos de la Federación o determinado por ley posterior. En este último caso el Congreso tendrá que señalar la fuente de ingresos para cubrir los gastos que prevea dicha ley.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán contribuir al equilibrio presupuestario. Sólo podrá recurrirse al endeudamiento cuando el exceso de los gastos sobre los ingresos se deba a proyectos de inversión en los términos que señale la Ley, y el endeudamiento o déficit gubernamental proyectado en los Criterios de Política

Económica no podrá ser mayor al dos por ciento del Producto Interno Bruto en el ejercicio fiscal de que se trate.

Si al finalizar el año los ingresos resultan superiores al gasto público, sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para afrontar contingencias. En caso de presentarse, durante el año, una reducción a los ingresos aprobados los ajustes al gasto público se determinarán con base en lo previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las leyes y el decreto de Presupuesto de Egresos establecerán las disposiciones específicas para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo.

### **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 Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a 8 de junio de 2005.

Dip. Jesús Martínez Álvarez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1772, viernes 10 de junio de 2005

## QUE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO RAFAEL GARCÍA TINAJERO PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE JUNIO DE 2005

El suscrito diputado, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a presentar la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo a la fracción X del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

La presunción de inocencia debe entenderse como una salvaguarda de la libertad individual para poder impedir los ultrajes a la misma y proveer a la necesidad de seguridad jurídica.

Esta, constituye un derecho fundamental observado constitucionalmente de manera expresa en distintos países, y lejos de ser un mero principio teórico de derecho, representa una garantía procesal insoslayable para todos; "es la máxima garantía del imputado y uno de los pilares del proceso penal acusatorio".

De ahí, que hasta en tanto no exista una resolución judicial debidamente ejecutoriada, que declare la responsabilidad penal de una persona, debe presumírsele inocente.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto ha sostenido en síntesis que de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la ley fundamental, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso *principio de presunción de inocencia*, dando lugar a que el gobernado no este obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.

En los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México es parte, se ha sostenido que la prolongación de la prisión preventiva, con su consecuencia natural de sospecha indefinida y continua sobre un individuo, constituye una violación del principio de presunción de inocencia reconocido por el artículo 8.2 de la Convención Americana. Cabe precisar, sin embargo, que la existencia de un contexto de creciente sospecha contra una persona en el curso del proceso criminal no es "per se" contrario al principio de presunción de inocencia. Tampoco lo es el hecho de que esta sospecha progresiva justifique la adopción de medidas cautelares, como la prisión preventiva, sobre la persona del sospechoso.

El numeral antes referido, obliga a los Estados a recopilar el material incriminatorio en contra del acusado de un cargo criminal, con el propósito de "establecer su culpabilidad". El establecimiento de la culpabilidad implica la formulación de un juicio de reproche en una sentencia definitiva. Si el Estado no determina el juicio de reproche dentro de un plazo razonable y justifica la prolongación de la privación de libertad del acusado sobre la base de la sospecha que existe en su contra, está, fundamentalmente, sustituyendo la pena con la prisión preventiva. De este modo la detención preventiva pierde su propósito instrumental de servir a los intereses de una buena administración de justicia, y de medio se transforma en fin. En el caso, la privación de libertad prolongada sin condena es una violación de su derecho de presunción de inocencia.

La intervención del Estado resulta inminente ante la denuncia de un hecho ilícito, de modo que el juzgador para llegar a determinar la situación jurídica del procesado, requiere que se haya vigilado la transparencia del proceso, con el objeto de crear certeza -la que debe ser jurídicamente construida- sobre la culpabilidad o inocencia, de lo que resulta la necesidad de construir la culpabilidad, la cual, sólo puede ser declarada en una sentencia.

Luego entonces, la certeza se convierte en la columna principal para llegar a la conclusión de culpabilidad, por lo que no bastan los indicios, sino que es necesario que se cree la convicción de la culpabilidad del sujeto activo, por lo que para ser responsable de un acto delictivo, la situación básica de inocencia debe ser destruida mediante la certeza con pruebas suficientes e idóneas; caso contrario debiera permanecer el estado básico de libertad.

De lo anterior se infiere que, mientras no exista una sentencia firme, ninguna autoridad pública debiera presentar a una persona como culpable o brindar información en tal o cual sentido a los medios de comunicación social.

Por lo que proponemos que una vez consagrada constitucionalmente, la presunción de inocencia deje de ser un principio constitucional ("in dubio pro reo") para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y que es de aplicación inmediata.

Esa, es sin duda, la visión que debe otorgarse a la presunción de inocencia, como un derecho fundamental y no como un principio constitucional.

Por lo antes expuesto nos permitimos someter a la consideración de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como integrante del poder revisor de la Constitución, el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un último párrafo a la fracción X del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.-** Se **adiciona** un último párrafo a la fracción X del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 20.-** ...

**A. ...**

**I al IX. ...**

**X. ...**

...

...

...

**Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado culpable en sentencia ejecutoriada.**

**Transitorio**

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

Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Dip. Rafael García Tinajero Pérez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 8 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1772, viernes 10 de junio de 2005

## DE REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARCELA GUERRA CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE JUNIO DE 2005

La suscrita, diputada federal Marcela Guerra Castillo, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorgan los artículos 70 y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 62, 63 y demás relativos y conexos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos, a cargo de la diputada Marcela Guerra Castillo, del grupo parlamentario del PRI, al tenor siguiente

### **Exposición de Motivos**

A raíz de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, se estableció un nuevo esquema de fiscalización superior en la federación, que ahora regula de una manera más eficiente, transparente y oportuna la revisión de la gestión financiera a nivel federal y la debida aplicación de los recursos federales.

Sin embargo, los principios de transparencia y rendición de cuentas que deben regir el ejercicio de los recursos públicos, deben ser hoy en día una prioridad nacional.

En este sentido, la Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación en cada uno de los ejercicios fiscales, ha contemplado mayores recursos para el ejercicio directo de los gobiernos estatales y municipales, ya que tal y como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo, la transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios constituye una redistribución del poder, en la medida que fortalece a las autoridades tanto locales como municipales y acerca los procesos de toma de decisiones a la población, depositándolos en aquellas instancias de gobierno más inmediatas.

Derivado de lo anterior, se considera que, sin violentar los principios que se reconocieron a los municipios, los mismos deben ser incluidos de una manera clara y precisa en los principios de transparencia y rendición de cuentas que deben regir el ejercicio del gasto público federal, por lo que deben contar con normas de registro, en este caso para las Aportaciones Federales que reciben, que sean emitidas por el Congreso de la Unión. Asimismo, se prevé el que los municipios tengan la obligación de proporcionar toda la información que les sea solicitada por la entidad de fiscalización superior de la Federación y por las entidades estatales de fiscalización.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional.

## **Decreto**

**Primero.** Se reforma el cuarto párrafo y se adiciona un párrafo, a la fracción IV, inciso c), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 115.- ...**

I. a III. ...

IV. ...

...

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. **Los recursos públicos federales que ejerzan, serán fiscalizados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.**

**Tratándose de aportaciones federales, al ser recursos de la Federación que en su manejo y aplicación se rigen por disposiciones emanadas del Congreso de la Unión, corresponde a este último, emitir las normas para su registro. Asimismo, los municipios deberán proporcionar toda la información a la entidad de fiscalización superior de la Federación, para que ésta pueda llevar a cabo la fiscalización directa correspondiente o a través de las entidades estatales de fiscalización en los términos de los convenios que tengan celebrados con la citada entidad de fiscalización superior de la Federación.**

...

V. a VIII. ...

### **Artículo Transitorio**

**Único.** Este 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 junio de 2005.

Dip. Marcela Guerra Castillo (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo, y de Presupuesto y Cuenta Pública. Junio 8 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1777, viernes 17 de junio de 2005

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 95 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA DIANA ROSALÍA BERNAL LADRÓN DE GUEVARA, EN NOMBRE DEL DIPUTADO CARLOS HERNÁN SILVA VALDÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE JUNIO DE 2005

Con fundamento en las disposiciones contenidas en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito, diputado Carlos Hernán Silva Valdés, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone reformar las fracciones V y VI del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando las fracciones señaladas de este precepto con disposiciones tendentes a garantizar eficazmente la libertad, independencia, autonomía y el mejor reconocimiento en el ámbito judicial de las ministras y los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

No obstante la bondad original del diseño constitucional vigente para nombrar a las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no reúne ya la totalidad de características necesarias para garantizar el funcionamiento eficiente, óptimo y eficaz del Poder Judicial, especialmente de su instancia máxima que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por ello, muy a nuestro pesar no ha cumplido cabalmente con su objeto, como ha quedado evidenciado con los vergonzosos acontecimientos públicos recientes, en particular, con el

acomodaticio papel que jugó nuestra máxima casa de justicia, al plegarse a la voluntad del Poder Ejecutivo en la controversia derivada del veto de éste al Presupuesto federal de 2005.

En la actualidad, el artículo 95 constitucional establece que "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 y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y 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.

"Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre las personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

Y, como se sabe, "para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante..." (artículo 96 constitucional).

Por otra parte, el artículo 100 de nuestro ordenamiento máximo establece de manera categórica los principios sobre los cuales se sustentará su ejercicio, señalando nítidamente: "... La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de **excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia...**"

Sabiamente, nuestra Constitución pretendió recoger las características que idealmente deben poseer los juzgadores y nos instruye sobre la manera, también idónea, de seleccionarlos.

En esta pretensión de nuestra Constitución subyace el hecho de que

1. El juzgador sintetiza el conjunto de aspiraciones políticas de los ciudadanos: democracia, libertad, legalidad y equilibrio en el ejercicio de los poderes públicos, y de que
2. Su materia prima es la conducta humana vista a la luz de ley,
3. De que sus resoluciones trazan caminos, inciden en destinos, resarcen perjuicios, sancionan ilícitos, disciplinan comportamientos, reparan daños, restituyen bienes y encauzan senderos,
4. De que por ello, el juzgador debe tener como imperativo ético que los asuntos sean resueltos en los términos consignados en la Constitución y las leyes, que el criterio jurídico sea el determinante en la resolución de los conflictos, cerrando el camino a interpretaciones o decisiones sin fundamento jurídico que pudieran afectar el sentido del propósito del precepto legal.

En consecuencia, la labor judicial debe ser altamente especializada, y quienes la realizan deben estar provistos de cualidades humanas y técnicas insustituibles, que enarboles los principios constitucionales y éticos que su función demanda.

Sin embargo, la actuación de nuestros máximos juzgadores ya no está condicionada a su compromiso con la conservación del Estado de derecho democrático. Ahora se reservan, calculan los riesgos de su actuación judicial en función de intereses particulares, propios o de grupos políticos o económicos; miden, primero, las consecuencias que su decisión podría tener para su vida personal.

Nuestros sin duda brillantes juzgadores dejaron de ser libres, porque temen perder su cargo, su salario, sus prestaciones laborales, en fin, su posición económica, política y social y, con la infinita sabiduría derivada de su largo ejercicio, cambian falazmente el sentido que, conforme a derecho, hubiera correspondido a la resolución aplicable al caso concreto que examinan, para lograr con ello, ser más reconocidos por sus superiores y asegurar su posición.

Parecería así que han trocado la satisfacción del deber cumplido con la patria, por la pingüe ganancia personal que pudiesen obtener.

Sostengo que, en gran medida, esto se debe a que en su largo trayecto generaron relaciones y compromisos oscuros que los ligan a los grupos encontrados de poder y que hoy empañan y lastran irremediabilmente su actuación.

Y es que el ente humano encargado, que tendrá a su cargo la delicada, importante y trascendente función de, en términos doctrinales "decir el derecho", de "hacer justicia", debe no sólo poseer profundos conocimientos de la ciencia jurídica y de estar investido del poder que emana del mandato y disposiciones constitucionales, sino además, y fundamentalmente, requiere la aceptación y reconocimiento por parte de la sociedad ya que a su cargo quedará la responsabilidad de dirimir los conflictos y controversias de toda índole: entre particulares; entre gobernantes y gobernados o entre los Poderes de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Esta aceptación y reconocimiento sólo puede "ganarse" merced a las cualidades éticas de convicción y de responsabilidad que deben caracterizarle, haciendo de la moral su soporte y actuando conforme a ésta, pero teniendo siempre presentes las responsabilidades y consecuencias previsibles de su actuación y haciendo que ésta, su actuación sea valiente, íntegra y, sobre todo, impoluta.

Es pues necesario que el acceso a nuestra máxima casa de justicia esté reservado exclusivamente para aquellos doctores de la ley que como "primera piel" luzcan como preciosas gemas la independencia, libertad, autonomía, sentido de certeza, conciencia del valor supremo de las decisiones que habrán de tomar, conocimiento profundo y dinámico de la ley y sobre todo, su compromiso irrenunciable con la preservación del Estado de derecho democrático.

Mención aparte merece el valor de la autonomía. No puede existir este valor cuando el ministro o ministra están ligados a quienes los designaron o a quienes van a juzgar, por innombrables intereses, intereses que distan mucho de ser los de la patria. Menos aún pueden ser autónomos, cuando su posición la alcanzaron como un vulgar premio político, y no como el resultado del buen ejercicio del derecho.

Por ello, las y los jueces, magistrados y ministros que integran el Poder Judicial de la Federación, no sólo deben contar con los elementos y condiciones que les permitan el ejercicio de sus funciones con absoluta responsabilidad, libertad, independencia y autonomía, respecto de los otros dos poderes, sino que deben también reivindicarlas en todos y cada uno de sus actos, en su actividad cotidiana, apegando sus resoluciones a la letra, al espíritu y a las más altas finalidades y propósitos de las leyes.

En este orden de ideas, el nombramiento de las y los prohombres que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adquiere un significado e importancia más que relevantes.

La reforma que propongo, como necesaria para dar mayor certeza y confianza a la ciudadanía respecto de las cualidades, capacidades y probidad de las y los ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pretende instaurar y garantizar una responsabilidad, libertad, independencia y autonomía plenas, en especial, respecto de los otros Poderes de la Unión.

Para ello propongo incrementar el plazo -establecido en la fracciones V y VI del artículo 95 constitucional- para la residencia mínima en el país previa a la designación y para la separación previa de cargos públicos o de elección popular, así como agregar a la enunciación que de éstos se hace, a servidores públicos y representantes populares que actualmente no están considerados, tales como los **procuradores y secretarios de las diversas entidades federativas, los diputados locales y asambleístas, los presidentes municipales, los síndicos y los regidores.** Igualmente, se incluyen a los funcionarios de los diversos partidos políticos.

Por lo expuesto y fundado en las consideraciones de hecho y en los preceptos legales invocados en el proemio, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la presente **iniciativa con proyecto de decreto**, por el que se propone reformar las fracciones V y VI del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece los requisitos para ser electo ministro de nuestro máximo tribunal, encargado de velar por la constitucionalidad de los actos de todos los órganos y niveles de gobierno.

#### **Iniciativa de reforma constitucional con proyecto de decreto**

**Artículo Único.** Se modifican las fracciones V y VI del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando los requisitos para se nombrado ministra o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para quedar como sigue:

## Artículo 95

Para ser electo **ministra o ministro** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita

I. ...;

II. ....;

III. ....;

IV. ....;

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

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, **procurador o secretario de las diversas entidades federativas, diputado local o asambleísta, presidente municipal, síndicos y regidores o presidente o secretarios de comité ejecutivo de algún partido político tanto a nivel nacional como estatal, durante un lapso igual a dos veces el periodo establecido en la ley para cada cargo y previo al día de su nombramiento.**

Palacio de Xicoténcatl, Sede de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 15 de junio de 2005.

Dip. Carlos Hernán Silva Valdés (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 15 de 2005.)



## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1777, viernes 17 de junio de 2005

### QUE DEROGA EL ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS FLORES RICO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE JUNIO DE 2005

El suscrito, Carlos Flores Rico, diputado a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración del Constituyente Permanente la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se deroga el artículo 47 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El estado de Nayarit debe su nombre al caudillo cora fundador del reino de Huacica, que se asentó en la región montañosa de Nayarit de donde fue rey por los años de 1500. Su capital se encontraba en lo que hoy es el municipio del Nayar.

Luego de la conquista, la provincia de San José de Nayarit, estaba formada por la prolongación de la Sierra Madre, en los confines de las Diócesis de Durango y Guadalajara, colindando al oriente con la Nueva Vizcaya, y por el norte-poniente, con la Nueva Galicia; el río San Pedro le servía de límite por el norte y dividía al Nayarit de las provincias de Topia y de los Tepehuanes. Aunque se le reconocía como territorio separado, estaba de alguna manera anexado a la provincia de Sinaloa.

En 1531, el Consejo de Indias nombró a Nuño Beltrán de Guzmán gobernador de Nueva Galicia, región que comprendía la costa desde Barra de Navidad hasta al norte de los actuales límites entre Sonora y Sinaloa y las provincias de Jalisco,

Zacatecas, Purificación, Banderas, la región central y costera de Nayarit y los valles del centro de Sinaloa, designándose como capital la Villa de Santiago de Galicia de Compostela en julio de 1532.

Consumada la conquista del Nayar, el gobierno neogallego inició las comunicaciones entre la capital del virreinato y los reinos y provincias que se extendían cada vez más al norte.

El 4 de diciembre de 1786, el virrey Antonio María de Bucareli y Urzúa implantó en el virreinato, el sistema administrativo de intendencias, por lo que fue necesario hacer una nueva división territorial. La Nueva España se dividió en doce intendencias y tres gobiernos. Guadalajara fue una de ellas y de ésta dependían las alcaldías de Tepique, Sentispac y Acaponeta, actualmente en el territorio de Nayarit. Sin embargo, en 1789, el departamento de San Blas y el territorio de Compostela, que años antes habían dependido directamente del virrey, se convirtieron en partidos de la intendencia.

Hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX, el progreso que en algún momento se había mostrado se estancó, principalmente por el problema de las insuficientes comunicaciones con la metrópoli novohispana y por las continuas rebeliones indígenas.

Durante este último siglo todavía no estaba totalmente reducida la provincia de Nayarit. A pesar de que política y administrativamente pertenecía a la Intendencia de Guadalajara, en la práctica constituyó una región independiente de lo que era Nueva Galicia.

Una vez lograda la independencia del país, Tepic y Compostela se adhirieron al sistema de República Federada que se proponía. El 16 de junio de 1823, la diputación provincial declaró que la Intendencia de Guadalajara se convertía en el estado Libre de Xalisco, que se dividió en 28 partidos integrados por Acaponeta,

Ahuacatlán, Compostela, el Nayarit, San Blas, Santa María del Oro, Sentispac y Tepic.

El 31 de enero de 1824, el Congreso promulgó el Acta Constitutiva con la cual México se definía como una República popular federal. El 18 de noviembre del mismo año se promulgó la Constitución Política del Estado de Jalisco, que lo dividió en 8 cantones, de los cuales el de Tepic era el séptimo.

Este último cantón jalisciense estaba formado territorialmente por lo que ahora es el estado de Nayarit. Sin embargo, sus habitantes nunca estuvieron de acuerdo en pertenecer al estado de Jalisco.

El general Miguel Miramón, mediante decreto, declara el distrito de Tepic como territorio el 24 de diciembre de 1859. Con la llegada del Imperio de Maximiliano, se impuso una nueva división territorial del país. De acuerdo al decreto expedido el 3 de marzo de 1865, se dividió en 50 departamentos.

Posteriormente al triunfo de la República, el 7 de agosto de 1867 se acordó que Tepic quedara como un Distrito Militar, que dependiera del supremo gobierno de la República.

En septiembre de 1868 se pidió al Congreso la independencia del distrito de Tepic y su elevación a estado federal, lo que le fue negado.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, Tepic volvió a solicitar al Congreso la elevación de Distrito Militar en estado de la Federación, argumentando que Jalisco no había hecho nada por ellos y en cambio, se beneficiaba con sus impuestos. El distrito de Tepic se había gobernado solo durante más de 20 años.

Cabe destacar que en esa época Tepic estaba dividido en tres partidos o distritos: Tepic, Ahuacatlán y Santiago. En 1884, después de 30 años, el Congreso de la Unión dio vida legal a Tepic mediante la reforma al artículo 43 de la Constitución federal por la cual se creó el territorio de Tepic con el 7o. cantón del Estado de

Jalisco, aclarando que no pudo dársele la categoría de estado porque no tenían población requerida y no contaba con los recursos necesarios para sufragar los gastos de una administración propia.

Al territorio de Tepic, comprendido dentro de los límites que como 7o. cantón del Estado de Jalisco, le asignaron las leyes de ese estado, se dividió en cinco prefecturas, que respectivamente se denominaron: San Blas, Santiago, Acaponeta, Ahuacatlán y Compostela; tres subprefecturas: Ixtlán, La Yesca y Tuxpan. Y como capital del territorio sería la ciudad de Tepic, en que residirían las autoridades.

Durante la Revolución, hacia 1914, casi todo el territorio de Tepic estaba en poder de los constitucionalistas, y durante 1915, debido a la situación económica imperante, se logró que se tomara en consideración la iniciativa de erigir como estado de la Federación dicho territorio.

Finalmente, se logró que se elevara constitucionalmente en el artículo 47 el territorio de Tepic al actual estado de Nayarit. En sesión ordinaria celebrada el 28 de diciembre de 1916, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 47 del Proyecto de Constitución:

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

**Artículo 47.** El estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende ahora el territorio de Tepic." La Comisión de Corrección de Estilo sustituyo el "ahora" por "actualmente".

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

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

Al igual que muchos destacados investigadores y académicos lo han señalado, no se sabe a ciencia cierta cuál fue la razón por la que el constituyente del 17 decidió reconocer su calidad de estado de la Federación a Nayarit en un artículo independiente, distinto al en que establece las partes integrantes de la federación, es decir, en el que se establece el Pacto Federal, y que consideró inicialmente al estado de Nayarit como parte de ella, siendo que ello hubiese sido suficiente, ya que Nayarit había transitado por ese contexto de un territorio a una entidad federativa.

En efecto, el original artículo 43 de la Constitución General de la República de 1917, precisó: "Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, territorio de la Baja California y territorio de Quintana Roo".

Este texto fue aprobado por 153 votos a favor y 4 en contra, en la 63a. sesión ordinaria celebrada el 26 de enero de 1917, en la que se puso a consideración de la asamblea el dictamen sobre los artículos 43, 44, 45 y 48 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que se referían a la división territorial, de lo que podemos advertir dos cuestiones. La primera, se constituye Nayarit como un

estado libre y soberano, transitando así de su original situación jurídica de territorio a entidad de la Federación. La segunda, la comisión encargada de analizar, discutir y, como así sucedió, aprobar las disposiciones relativas a la división y organización territorial del país, sólo se avocó en resolver y aprobar en un solo dictamen los textos de los artículos 43, 44, 45 y 48 del Proyecto de reformas, no así el del artículo 47, que fue dictaminado por separado.

En ese contexto, podemos también advertir que la Comisión dictaminadora del artículo 47 del Proyecto de reformas a la Constitución de 1857, estableció que dicho artículo no hace más que dar al nuevo estado de Nayarit los límites y extensiones del territorio de Tepic, asentando en su dictamen que el artículo 47 "es una declaración que se desprende directamente del contenido del artículo 43", lo que en nuestra consideración resulta ser contrario a toda técnica legislativa, pues no es apropiado incorporar en el texto constitucional la fase declarativa de un proceso de reforma constitucional, sino que lo adecuado es incorporar la fase constitutiva o de integración del derecho, como así sucedió correctamente al establecerse en el texto del artículo 43 constitucional que Nayarit es parte integrante de la Federación, erigiéndose así como un estado libre y soberano, por lo que lo oportuno era que la dictaminadora estableciera en el dictamen correspondiente la fase declarativa que incorpora constitucionalmente al territorio de Tepic en entidad federativa, o como atinadamente se hizo en el año de 1974, cuando el Constituyente Permanente declaró erigidos los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en estados libres y soberanos, señalándolo en disposiciones transitorias los límites de los estados creados.

Efectivamente, si observamos el proceso de integración legislativa del artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podremos advertir que atendiendo la iniciativa del Ejecutivo federal, en fecha 9 de septiembre de 1974, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión discutió y aprobó la iniciativa de reformas a los artículos 27, 43, 45, 52, 55, 73, 76, 82, 89, 104, 107, 111, 123 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, por la que se aprueba la erección de los estados de Baja California Sur y Quintana Roo, estatuyéndose así en entidades federativas, desapareciendo además la figura de territorio de nuestro sistema político y culminando así el proceso de integración federalista, cuyos dos primeros artículos transitorios del proyecto de decreto puesto a consideración de la asamblea dispusieron que los estados de Baja California Sur y Quintana Roo tendrán la extensión territorial y límites que tenían los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo, respectivamente, reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de octubre de 1974.

Es claro que el artículo 47, que hoy propongo derogar, no puede contener una característica de naturaleza provisional o transitoria, pues es sabido que la función de los artículos transitorios es solamente implementar el paso de los preceptos del cuerpo del decreto a su plena vigencia, y por lo tanto no resulta ser conveniente ni técnico llevar al cuerpo del precepto constitucional una declaratoria de integración territorial de una entidad federativa, pues, reitero, no es apropiado incorporar en el texto constitucional la fase declarativa, sino que lo correcto es incorporar, como así se hizo en el artículo 43, la fase constitutiva o de integración del derecho, es decir, la que, en el presente caso, incorpora constitucionalmente a los territorios en entidades federativas, debiendo -en mi consideración- solamente el Congreso Constituyente de 1917 incluir la integración territorial de Nayarit en el dictamen respectivo, o como se hizo al erigirse Baja California Sur y Quintana Roo como entidades federativas, en disposiciones transitorias, siendo lo procedente, como ya se dijo.

Así entonces, este iniciador estima que no puede ser de ninguna manera que en la fase constitutiva o de integración del derecho se incluyan partes que corresponden a las declaraciones. Baste recordar que la técnica del proceso de integración legislativa, especialmente en lo que se refiere al sistema o proceso legislativo para la reforma o adición de la Constitución General de la República, es muy clara y precisa establecida en la propia Norma Fundamental, ya que, como así muchos

constitucionalistas lo consideran y coincido plenamente, la ley máxima no es un catálogo declarativo de los derechos fundamentales y sociales de los mexicanos, sino constitutivo de los mismos. Aunado a ello, debemos tener presente que la constitución es un texto vivo, dinámico, que no contiene expresiones temporales, accidentales o puramente declarativas, sino que contiene disposiciones permanentes que dan vida a la estructura jurídica, política y social de nuestro país.

En ese contexto, la presente iniciativa tiene como propósito fundamental fortalecer y consolidar el federalismo como sistema de organización política idóneo para que las comunidades que habitan cada región del país, se conserven fieles a sí mismas, identificándose todas en una unidad nacional. Como se ha demostrado a lo largo de la historia de México, el federalismo ha podido garantizar la representación y, sobre todo, la participación equitativa de cada estado de la Unión, en la toma de las decisiones que interesan al conjunto.

El Constituyente de 1917 interpretó la convicción del pueblo del Nayar, al asegurar que en ese antiguo territorio, sus esforzados habitantes demostraron su sentido de responsabilidad ciudadana y su madurez política, que a lo largo de los años se ha venido fortaleciendo. El pueblo nayarita ha venido coadyuvado al desarrollo del país, y su erección como estado libre y soberano es un reconocimiento expreso de la nación a la capacidad de sus habitantes para gobernarse, generar su propio bienestar y seguir contribuyendo al desenvolvimiento general de la República.

En la actualidad, Nayarit es un estado que presenta grandes potencialidades de desarrollo competitivo en actividades tales como la agricultura, el turismo, la acuacultura y algunas ramas manufactureras como la industria liviana, especialmente en la agroindustria.

Esta iniciativa es un reconocimiento también al esfuerzo de los nayaritas que buscan un modelo de desarrollo más acorde con las tendencias mundiales y los cambios en la dinámica productiva regional de nuestro país, pues es sabido que además pretenden insertar a la entidad en términos de su vocación productiva y el

aprovechamiento de sus ventajas competitivas con el propósito de impulsar la inversión y consecuentemente la generación de empleos y de ingresos, que eleve el bienestar general de la población y contribuya a la disminución del rezago social.

Por otra parte, la reforma que propongo se justifica además, porque si bien las Constituciones son hechas para permanecer, no se les puede considerar como una ley eterna, pues de la doctrina constitucional se ha desechado la tesis de la persistencia absoluta de las Constituciones, sobre todo porque un estado político y social no puede concretarse indefinidamente en un texto legislativo, ya que las condiciones socioculturales de una nación están en permanente cambio evolutivo. La modificabilidad de la Constitución implica, en sí misma, la garantía de su permanencia y estabilidad, en la medida en que es un componente de articulación de la continuidad jurídica del estado y un instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política; luego entonces, si es función esencial de toda Constitución asegurar los derechos fundamentales del hombre y la dignidad de la persona humana, debemos entonces acomodar la norma constitucional a la realidad, si el proceso de integración federalista culminó en 1974 al desterrar para siempre la figura jurídica de territorio de nuestro máximo orden jurídico, lo apropiado es derogar del texto constitucional una declaratoria de integración territorial de una entidad federativa que no puede persistir en la constitución, pues la autonomía y calidad soberana de Nayarit como entidad federativa se encuentra plenamente garantizada a través del artículo 43 constitucional.

No está por demás señalar que en su origen, la Constitución de 1917 establecía la existencia de "territorios", los cuales no llegaban a tener la autonomía de los estados, debido entre otras razones al nivel de desarrollo que tenían, a la escasa población, o a su poca capacidad de generar recursos a fin de sostener económicamente un gobierno independiente, por lo que el gobierno federal se encargaba de designar las autoridades dentro de este territorio y dar la seguridad y apoyo necesario al mismo a fin de lograr gradualmente su desarrollo, y obtener,

posteriormente, su integración como un estado más de la Federación, caso en el que se hallaron inicialmente los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, y por supuesto el estado de Nayarit.

Por lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política 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 deroga el artículo 47 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

**"Artículo 47. Derogado."**

**Transitorio**

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

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a los 15 días del mes de junio de 2005.

Dip. Carlos Flores Rico (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 15 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1784, lunes 27 de junio de 2005

QUE REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, REMITIDA POR EL CONGRESO DE JALISCO Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE JUNIO DE 2005

Guadalajara, Jalisco, a 9 de junio de 2005.

H. Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión No. 66  
Col. El Parque  
Palacio Legislativo de San Lázaro  
Delegación Venustiano Carranza  
México, DF, CP 15969

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que esta Quincuagésima Séptima Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada en esta fecha, aprobó el acuerdo legislativo número 957/05, del que le adjunto copia, en el que se aprueba remitir a esa Alta Soberanía, iniciativa que reforma la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Por instrucciones de la Directiva de esta Soberanía, hago de su conocimiento lo anterior, en vía de notificación personal y para los efectos legales procedentes.

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

## Dictamen de acuerdo legislativo

**Propuesta:** Se aprueba elevar al H. Congreso de la Unión, iniciativa de ley que reforma la fracción IV del artículo 115 constitucional.  
**Comisión dictaminadora:** Comisión de puntos constitucionales, estudios legislativos y reglamentos.  
**Diputado ponente:** Diputada Celia Fausto Lizaola.

C. Diputados del H. Congreso del Estado

A la comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos le fue turnada para su estudio y dictamen, la iniciativa de acuerdo legislativo que eleva al H. Congreso de la Unión la iniciativa de reforma al párrafo IV del artículo 115 constitucional, la cual le fue turnada a la C. diputada Celia Fausto Lizaola para emitir el dictamen correspondiente, por lo cual nos permitimos hacer las siguientes:

### Consideraciones

1.- Que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es facultad de los diputados, presentar iniciativas de leyes y decretos.

2.- Que le corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, con fundamento en los artículos 64, 69 fracción 1, 97, 106, 108, 109 y 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, conocer de los asuntos referentes a las distintas iniciativas de ley presentadas.

3.- Los diputados Mario Alberto Salazar Madera y José Antonio Mendoza Azpeitia, exponen en su iniciativa lo siguiente:

I.- Las reformas constitucionales al artículo 115 de 1999, fortalecieron la gestión municipal, reconociendo a estas entidades como verdaderos órdenes de gobierno y no sólo como administrativos, de igual manera, hubo grandes avances en el aspecto hacendario, justo como se puede observar en el contenido de la fracción IV del citado artículo.

II.- En estas reformas se estimó adecuado que los bienes del dominio público, de los tres órdenes de gobierno, sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público y que éstos paguen contribuciones municipales.

III.- Lo anterior hace referencia al pago del impuesto predial, pero, señalan los diputados autores de la iniciativa, nunca se comentó otra contribución de vital importancia como son los derechos por los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, cuyo mantenimiento y reposición de la infraestructura es sumamente costoso.

De esta forma, dicen los diputados autores, se evidencia que en ningún momento se justificó el hecho para que cualquier ente público o privado, deje de pagar los derechos por los servicios de agua potable, sean éstos los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto federales como estatales, organismos públicos descentralizados y en general todas las entidades públicas.

4.- Con respecto a esta iniciativa presentada por los diputados Salazar y Mendoza, de acuerdo al carácter de ser una reforma que se eleva al H. Congreso Federal, manifestamos que esta discusión debe darse en la arena de la Cámara de Diputados federal.

Lo anterior de conformidad con el artículo 152 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el cual señala:

**Artículo 152.-** La iniciativa de acuerdo legislativo tiene carácter de dictamen por lo que no se turna a comisiones. Una vez presentada se agenda en el punto correspondiente de acuerdos legislativos, según el orden del día aprobado, y se discute en esa misma sesión.

2. La iniciativa de acuerdo legislativo debe presentarse por escrito con copias para que se distribuya entre los diputados. El autor de la iniciativa puede leer el acuerdo legislativo o exponer una síntesis de su contenido.

3. Cuando así lo determina la mayoría de los diputados, porque se requiere mayor tiempo para su estudio, la iniciativa de acuerdo legislativo es agendada para sesión subsecuente. En tal caso debe existir al menos un día y a lo sumo quince días naturales entre ambas sesiones.

4. Cuando así lo determine la Asamblea por mayoría, la iniciativa de acuerdo legislativo puede ser turnada a comisiones.

De esta manera, se tiene a bien someter a la consideración de esta H. Asamblea Legislativa, el siguiente:

### **Dictamen de acuerdo legislativo**

Que aprueba elevar al H. Congreso de la Unión, iniciativa de ley que reforma la fracción IV del artículo 115 constitucional, para quedar como sigue:

**Artículo 115.- ...**

I. - III.

IV. ...

a) - c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos respecto de las contribuciones

a que se refiere el inciso a) de la fracción IV, los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

.....

.....

.....

V. - VIII. ...

### Transitorios

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

Salón de Comisiones del Congreso del Estado de Jalisco.

Guadalajara, Jalisco; a 11 de enero de 2005.

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos.

**Diputados:** Pedro Ruiz Higuera (rúbrica), Presidente; vocales: Celia Fausto Lizaola (rúbrica), José María Martínez Martínez (rúbrica), Alfredo Argüelles Basave (rúbrica), Salvador Cosío Gaona, Ricardo Ríos Bojórquez, Manuel Benito Villagómez Rodríguez (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 22 de 2005.)

**Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1784, lunes 27 de  
junio de 2005**

**QUE REFORMA EL ARTICULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE  
SONORA Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL  
MIÉRCOLES 22 DE JUNIO DE 2005**

**Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión**

**Presente**

El H. Congreso del estado de Sonora, en sesión celebrada el día de hoy, tuvo a bien aprobar el siguiente

**"Acuerdo**

**Primero.-** El Congreso del estado de Sonora resuelve, en ejercicio de la facultad referida por los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 64, fracción I, de la Constitución local, presentar ante el Honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de decreto que reforma el artículo 48 de la Constitución Política 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.-** La plataforma continental, los cayos, los arrecifes, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno Federal.

Las islas de los mares adyacentes que forman parte del territorio nacional dependerán directamente y se entenderá que forman parte del territorio de los

Estados a los que correspondan por su ubicación geográfica o por haber ejercido éstos jurisdicción sobre ellas.

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.-** La administración de las islas sobre las cuales la Federación ha ejercido jurisdicción antes de la entrada en vigor del presente decreto, pasará a las entidades federativas que en virtud de este ordenamiento adquieren jurisdicción sobre las mismas. La asunción de la administración de las islas por parte de las entidades federativas se dará dentro de un plazo de seis meses, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, de conformidad con el programa que al efecto formule el Gobierno Federal."

**Segundo.-** El Congreso del estado acuerda remitir al resto de las Legislaturas estatales el contenido del presente acuerdo, con la finalidad de que se manifiesten a favor del mismo y presenten su iniciativa respectiva ante el Congreso de la Unión.

Lo que comunicamos para conocimiento y demás fines.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reección.  
Hermosillo, Sonora, 14 de junio de 2005.

Dip. Juan Bautista Valencia Durazo (rúbrica)  
Secretario

Dip. Francisco Villanueva Salazar (rúbrica)  
Secretario

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 22 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1789, lunes 4 de julio de 2005

QUE REFORMA EL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL, PRESENTADA POR LA DIPUTADA DIANA BERNAL LADRÓN DE GUEVARA, EN NOMBRE DEL DIPUTADO MIGUELÁNGEL GARCÍA-DOMÍNGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 29 DE JUNIO DE 2005

Miguelángel García Domínguez, diputado federal, 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, 40 numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y teniendo el Congreso de la Unión facultad para legislar en materia penal de conformidad con la fracción XXI del artículo 73 de la Carta Magna, me permito someter a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

Actualmente, el derecho penal está orientado por un conjunto de principios fundamentales a partir de los cuales es posible su interpretación, sistematización y crítica.

Esos principios no surgieron de un día para otro, sino que son el fruto de un largo proceso de gestación durante muchos siglos en los que el género humano ha luchado contra la barbarie, con un grave derramamiento de sangre, en busca de consolidar los principios sobre los cuales debe estar cimentado el derecho penal de las modernas sociedades civilizadas, constituyendo ahora patrimonio común de la humanidad.

Por supuesto, cuando el constituyente los incorpora en la norma suprema, tales principios constituyen límites expresos a la actividad punitiva, que estaban implícitos en el modelo de Estado social y democrático de derecho, que adoptó el Constituyente de 1917.

Por esa razón, han sido incorporados en los Convenios y Pactos de Derechos Humanos que ha suscrito nuestro país.

La incorporación de tales principios en la Constitución no garantiza la inmediata construcción de un modelo de derecho penal garantista, minimalista **y el respeto absoluto a éste.**

En efecto, la riqueza de valores en un orden jurídico determinado no depende sólo de los principios incorporados en la Constitución, sino también del trabajo científico jurisprudencial y académico de los juristas, quienes están obligados a luchar por la vigencia real de tales postulados. Hay que tomar en cuenta, también, que hay muchos integrantes de la sociedad que se niegan a democratizar realmente el sistema penal.

En nuestro país, con sus cotidianas violaciones de los derechos humanos, sobre todo en el campo del derecho penal, y con sus evidentes desequilibrios sociales, es obligación de los estudiosos del derecho penal difundir estos postulados y luchar por que se tornen realidad, tomando en cuenta que se requiere la construcción de una nueva cultura y que ésta requiere cultivo.

El derecho penal implica el ejercicio institucionalizado de la violencia legítima de la sociedad organizada, pero deben hacerse todos los esfuerzos posibles para que el Estado social y democrático de derecho le permita al ciudadano la protección no sólo "*mediante el derecho penal*" sino también "*del derecho penal*", lo cual implica no sólo que el orden jurídico ha de disponer de métodos adecuados para la prevención y castigo del delito, sino que también ha de imponer límites al ejercicio

de la potestad punitiva, para que el ciudadano no quede desprotegido y a merced de la intervención arbitraria del Estado.

El fundamento político y constitucional del *ius puniendi* es el propio de una república, representativa, democrática, federal, creada de acuerdo con lo establecido en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución.

Por ello, se deben establecer en la Constitución, como límites al *ius puniendi* y como controles derivados de los derechos humanos y de la ciencia del derecho penal, los principios de **dignidad del ser humano, igualdad ante la ley, proporcionalidad, conducta, lesividad de bienes jurídicos y culpabilidad**; pues los principios de **legalidad, taxatividad y prohibición de extractividad de la ley penal, prohibición de la analogía, debido proceso legal, juez natural y prohibición de doble incriminación** ya aparecen plasmados en la norma fundamental.

El catálogo de principios que proponemos queden consagrados en la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución, tienen como antecedentes la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de la Revolución Francesa, de 1789; la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, del 10 de diciembre de 1948, aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de mayo de 1981; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

Estos principios no sólo servirán para crear un derecho penal acorde a ellos, sino también para interpretarlo e integrarlo; por ello constituyen la suprema garantía para que la creación, interpretación e integración del derecho penal no queden liberadas al arbitrio subjetivo de quienes ejercen esas funciones, sino a la objetividad de su aplicación.

Por otra parte, estos principios dotarán de armonía y coherencia a todo el orden jurídico penal; y sólo tomándolo en cuenta íntegramente, el juez, el abogado, el profesor universitario de la materia, podrán conocer completamente el espíritu íntegro del sistema y actuar de acuerdo con él en las aplicaciones particulares, evitando los errores que frecuentemente se cometen cuando se interpretan aisladamente algunas normas de la legislación secundaria.

#### **A- El principio de dignidad del ser humano**

Se trata, sin duda, del más importante límite material al ejercicio de la potestad punitiva del Estado moderno del derecho social y democrático, el que, desde el punto de vista histórico, ha sido considerado como el generador de la racionalización del derecho penal y de la evolución de éste a través de los siglos, sobre todo porque la evolución del derecho en general y del penal en particular, está ligada inevitablemente al reconocimiento de la dignidad de los seres humanos.

Este principio implica: la prohibición de instrumentalizar al ser humano para efectos jurídico penales, la proscripción de sanciones punitivas que pugnen con la dignidad del ser humano, por lo que vincula no solo al legislador sino a quienes imparten justicia.

Este principio tiene repercusiones en el ámbito del derecho penal sustantivo, en el procesal penal, y en el de ejecución penal. Se afirma que éste es el principio de principios que tiene la función de regular todas las manifestaciones penales desde la perspectiva de un derecho penal minimalista, de garantías; se erige en la razón de ser de la organización política y, por tanto, del único derecho penal que permite tal clase de sociedad.

Este aforismo implica la vigencia de dos principios: a) El principio de autonomía ética del ser humano, según el cual el Estado no puede ejercer tutela alguna sobre el individuo, dado que todos los hombres nacen libres e iguales, y es obligación

del Estado dignificarlos, por lo que no puede cosificar, instrumentalizar o manipular al ser humano, el que no puede ser tratado como medio o cosa, sino siempre como un fin, como una persona. Por ello es éste un principio fundante del modelo político de la organización social y del derecho penal que a partir de él se constituya; es, también, una directriz garantista que crea diques a la intervención punitiva del Estado, la cual está impedida de utilizar el derecho penal para cometer cualquier atentado, de cualquier naturaleza, contra la persona.

En segundo lugar, implica el respeto a la integridad del ser humano, de la persona como ser social, de tal manera que los instrumentos usados por el legislador no deben atentar contra la dignidad del individuo en concreto, convirtiéndose en un instrumento de sometimiento y desigualdad; esto implica la prohibición de sanciones penales y de tratos crueles, inhumanos y degradantes; la proscripción de la desaparición forzada; la desaparición de los apremios, las coacciones, las torturas; la lucha frontal contra las penas privativas de la libertad de duración excesiva y la pena de muerte, etc. El valor de la persona humana se erige, así, en un límite fundamental para el ejercicio del poder punitivo que no puede ser rebasado, para impedir que el Estado pisotee al ciudadano perdiendo su legitimidad y colocándose al mismo nivel de la delincuencia que busca erradicar.

Esta doble manifestación de la dignidad humana permite afirmar que constituye la garantía negativa de que la persona no va a ser objeto de tratamientos ofensivos y humillantes, pero también la afirmación del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo, lo que supone el reconocimiento de la total autodisponibilidad, sin interferencias o impedimentos externos de las posibilidades de actuación propias de cada ser humano, así como la autodeterminación que surge de la proyección histórica de la razón.

Así se debe interpretar el primer considerando del **Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**, de 1948, donde se sostiene que "*la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la*

*dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana".*

En ese sentido aparece previsto en la Constitución en los incisos 2° y 3° del artículo 1, en los artículos 2, A, fracción II, 16, 18, en el inciso 10 del artículo 22 (con excepción de la autorización de la pena de muerte); también se infiere con claridad de los artículos 39, 40, 41 y 49 relativos a los lineamientos centrales de la organización política mexicana.

Por su parte, en el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dispone: "Derecho a la integridad física. 1- Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral" "2- Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano." "3- La pena no puede trascender a la persona del delincuente." (?) "6- las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados"

Por otro lado, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala: "nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento o experimentos médicos o científicos," estableciendo el postulado de humanidad de la pena; a su vez, el artículo 10.1 reivindica la autonomía ética del ser humanos al establecer: "toda persona privada de la libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano". También hace hincapié en el principio de humanidad en el artículo 10.3 al establecer: "el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad u condición jurídica".

## **B- El principio de igualdad ante la ley**

Este postulado está íntimamente ligado con el de dignidad del ser humano, y constituye otro límite material al ejercicio del *ius puniendi*, siendo un elemento esencial del moderno Estado de derecho desde que se proclamó en la revolución francesa de 1798; este principio deriva del principio más general de la igualdad jurídica que también es un principio fundamental del Estado social y democrático de derecho.

La idea de igualdad, cimentada en el concepto de justicia constituye un derecho típicamente relacional, en la medida que impone un trato igual para los casos iguales y uno desigual para los que son diferentes; no se trata del derecho a ser igual, sino del derecho a ser tratado igualmente en situaciones similares. De esta delimitación se desprenden tres manifestaciones jurídicas de la igualdad:

1- Es un derecho subjetivo en virtud del cual todo ser humano tiene la facultad de exigir que se le trate de manera igual a los demás;

2- Supone el deber de los poderes públicos de llevar a cabo ese trato igual.

Este principio es aplicable tanto en lo sustantivo y en lo procesal como en el ámbito de la ejecución penal.

El principio aparece consagrado en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece: "Derecho a la protección de la ley sin discriminación. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley; a este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"; el artículo 14.1 del mismo Pacto lo incluye como "principio procesal": "Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia"; también el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra en el artículo 8.2 la igualdad ante la ley: "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

## C- Principio de proporcionalidad

Este principio ha sido denominado también como prohibición de exceso, razonabilidad o racionalidad, proporcionalidad de medios, proporcionalidad del sacrificio o proporcionalidad de la injerencia, y tiene su razón de ser en los derechos fundamentales, cuya dogmática lo considera como límite de límites, con lo cual pretende contribuir a preservar la "proporcionalidad" de las leyes, ligándolo con el principio de "Estado de derecho" y, por ende, con el valor justicia.

El principio se integra por un conjunto de criterios gracias a los cuales es posible valorar la licitud de cualquier clase de limitaciones normativas de las libertades, así como de todo tipo de interpretaciones o aplicaciones de la legalidad que restrinjan su ejercicio: el de la inutilidad, innecesariedad y desproporción del sacrificio.

Se trata de un principio de carácter relativo del cual no se desprenden prohibiciones abstractas o absolutas, sino solo por referencia al caso concreto, dependiendo de la relación medio a fin que, eventualmente, guarde el gravamen de la libertad con los bienes, valores y derechos que pretenda satisfacer; es un principio que compara dos magnitudes: medio y fin.

Este principio, al regular el establecimiento y aplicación de toda clase de medidas restrictivas de los derechos y las libertades, persigue la *intervención mínima* del Estado. En el ámbito penal rige tanto a las diversas categorías de la construcción dogmática del delito como a las personas; es decir, se aplica en el momento en el que se crea la norma por los legisladores, cuando es aplicada por los jueces y opera también en la fase de ejecución de las penas.

La prohibición de exceso representa un límite al ejercicio de la actividad punitiva del Estado; por ello, limita la criminalización mediante la creación de tipos penales por parte del legislador; cumple también un papel importante en el ámbito de la antijuricidad si se tiene en cuenta que gracias a él es posible establecer los criterios de ponderación de intereses que son vitales para el examen de muchas

de las causales de justificación, las cuales se basan en el *principio del interés preponderante*. Finalmente, en el plano de la culpabilidad, su tarea es trascendente, pues en ella se discuten los criterios relativos a la sanción equitativa y justa que ha de imponerse al trasgresor de la ley penal, tratando desigualmente a lo que es desigual, conforme al principio de igualdad; la idea de culpabilidad posibilita con esta diferenciación concretar el principio de proporcionalidad, de la prohibición de exceso y del límite del sacrificio.

En relación con las consecuencias del delito, abarca tanto la sanción penal abstracta que establece el legislador como la concreta que fija el juzgador.

El principio de proporcionalidad entendido en sentido amplio exige que las medidas restrictivas de derechos *se encuentren previstas en la ley* y que sean necesarias para alcanzar los fines legítimos previstos, en una sociedad democrática.

Este principio tiene dos clases de exigencias: unas extrínsecas y otras intrínsecas. Son externas al contenido de las medidas el que sólo los órganos judiciales son los constitucionalmente llamados a garantizar de forma inmediata la eficacia de los derechos, y a su juicio queda la decisión en torno a la proporcionalidad de las medidas limitativas de los mismos; y la motivación, requisito formal en virtud de la cual las resoluciones deben estar debidamente razonadas y fundamentadas, lo que es una consecuencia obvia de la asunción constitucional del modelo de Estado social y democrático de derecho.

Las exigencias intrínsecas, por su parte, atienden al contenido de la actuación estatal en el caso concreto y están constituidas por tres criterios distintos que actúan de forma escalonada en el ámbito del derecho penal:

1- El *criterio de idoneidad*, conforme al cual la sanción debe ser idónea para alcanzar el fin perseguido.

Este criterio es de carácter empírico, y hace referencia, tanto desde una perspectiva objetiva como subjetiva, a la causalidad de las medidas en relación con los fines perseguidos, y exige que las intromisiones llevadas a cabo en los derechos ciudadanos faciliten la

obtención de la finalidad perseguida en virtud de su adecuación cualitativa, cuantitativa y de su ámbito subjetivo de aplicación.

El *criterio de idoneidad*, que también es llamado de adecuación, razonabilidad, congruencia o necesidad, tiene las siguientes características:

- a) La medida restrictiva de los derechos fundamentales debe ser idónea para conseguir los fines perseguidos;
- b) El examen de idoneidad tiene carácter empírico, como consecuencia de que se apoya en el esquema medio-fin, a partir del cual se pueden analizar las medidas adoptadas a partir de su finalidad o teleología, lo que requiere llevar a cabo el estudio práctico de los elementos empíricos de la relación examinada;

2- El *criterio de necesidad*. La proporcionalidad se mide en función de su necesidad, de donde surge el postulado de la menor injerencia posible, de economía de las prohibiciones, de intervención penal mínima. Este criterio busca que se logre la optimización del grado de eficacia de los derechos individuales frente a las limitaciones imponibles por los poderes públicos; por ello, obliga a los órganos del Estado a comparar las medidas restrictivas aplicables que sean suficientemente aptas para la satisfacción del fin perseguido y a decidirse por la que siendo la menos lesiva para los derechos de los ciudadanos, sea la más adecuada para la protección eficaz de los bienes jurídicos.

Aunque el de necesidad es uno de los criterios del principio de proporcionalidad, igual que el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, ambos tienen distintas razones de ser; en tanto que el de necesidad es puramente empírico, referido a la economía y la eficacia, el principio de proporcionalidad en sentido estricto, es un axioma normativo, valorativo, que hace una ponderación de intereses en conflicto conforme a pautas de justicia material.

El criterio de necesidad se limita a comparar distintos medios para elegir entre los idóneos para alcanzar la finalidad buscada al menos lesivo posible, el criterio de proporcionalidad se ocupa de la relación normativa entre medio y fin, ponderando si el fin perseguido justifica el medio adecuado y necesario que se ha utilizado.

Por ello, la intrusión penal debe ser la mínima posible, de manera que el legislador está obligado a la máxima economía a la hora de configurar los delitos en la ley, y el juez está compelido a utilizar las consecuencias jurídicas imponibles sólo cuando ello sea estrictamente indispensable, debiendo contar con mecanismos sustitutivos que atemperen el rigor de la sanción penal. Se ha dicho que el axioma de necesidad expresado en el aforismo latino *nulla lex poenalis sine necessitate* se descompone en dos postulados diferentes: por una parte el principio de la pena mínima necesaria *nulla poena sine necessitate* y por otra parte el de la máxima economía en la configuración de los delitos: *nullum crimen sine necessitate*, contemplando así el principio tanto desde la perspectiva de delitos como desde el punto de vista de las penas.

De lo antes expresado, aparecen dos consecuencias: en primer lugar, sólo es adecuado recurrir al derecho penal cuando no son eficaces todos los demás medios de control, ya que éste es el último recurso que ha de utilizar el Estado, tomando en cuenta la especial gravedad que revisten las sanciones penales, esto es, el llamado carácter de *ultima ratio*, que es producto de **la naturaleza subsidiaria del derecho penal**, a partir de la cual no es posible llevar **el carácter estigmatizante de la pena hasta la exageración**.

Las normas constitucionales que existen, unidas a la que se propone, harán que el derecho penal sea mínimo, garantista, lo menos aflictivo y estigmatizante posible al imponer las penas a los transgresores de la ley penal; se trata de desechar el derecho penal máximo, convertido de *ultima ratio* en *prima ratio*, desconociendo que la intervención punitiva del Estado se tiene que limitar solo a aquellos eventos que así lo reclame la estructura de un Estado social y democrático de derecho.

En segundo lugar, dada la importancia del control penal, éste no debe ser utilizado frente a todo hecho, sino sólo respecto de las conductas que lesionan más gravemente los bienes jurídicos más importantes, razón por la cual se habla de *su carácter fragmentario*, evitando **la inflación punitiva** a la que acuden sistemáticamente los regímenes autoritarios.

El derecho penal no puede hacerse extensivo a todos los ámbitos de la vida social donde existan ilícitos; por el contrario, dado que se trata de la más severa herramienta de que dispone el Estado, su aplicación debe estar limitada, restringida, a aquellos espacios en los que es inevitable su empleo a efecto de asegurar una adecuada protección de los bienes jurídicos.

Por ello, las penas privativas de libertad deben constituir la *ultima ratio* de la política criminal y a ellas solo debe acudir cuando se haya descartado la posibilidad de obtener el fin legítimo perseguido con la conminación penal, acudiendo a medios menos graves y dañinos.

3- El *criterio de proporcionalidad en sentido estricto*. Este es el tercer criterio que emana del principio general de proporcionalidad en sentido amplio o de *prohibición de exceso*, e implica verificar si la limitación al derecho fundamental se encuentra o no en relación razonable con la importancia y la significación del derecho fundamental. Una vez aceptada la idoneidad y la necesidad de una medida restrictiva de los derechos fundamentales, se debe precisar, mediante la utilización de técnicas de ponderación de bienes o valores y de comparación de intereses si el sacrificio que comporta la injerencia guarda una relación razonable, proporcionada, con la importancia del interés colectivo que se trata de salvaguardar. En otras palabras, se debe verificar si el medio se encuentra en una relación adecuada, justa, razonable, con el fin perseguido, de donde se infiere que si el sacrificio resulta excesivo, la medida deberá considerarse inadmisibles, aunque satisfaga el resto de presupuestos y requisitos derivados del principio de proporcionalidad.

Las características del criterio de referencia son tres: en primer lugar es un criterio valorativo, pues, como elemento del principio de proporcionalidad en sentido amplio, se sitúa dentro del esquema *medio-fin* que éste supone y, por ende, el examen de la relación empírica medida, finalidad que abordan los principios de idoneidad y necesidad, aunque su campo de aplicación es el de los valores. En segundo lugar, es ponderativo porque implica considerar, sopesar, los valores e

intereses involucrados en el caso concreto, con lo cual se busca determinar si el medio elegido se encuentra en una razonable proporción con el fin perseguido, acorde con la ponderación entre fines y medio que debe realizarse. Y, en tercer lugar, no solo es un axioma formal, sino sobre todo, de contenido material porque obliga a examinar tanto los contenidos de ese juicio de ponderación, y a indicar el modo de efectuar la medición de los intereses enfrentados, como a estudiar los criterios para resolver los conflictos y su inclusión dentro de las normas constitucionales a partir de las cuales se puede precisar su fundamento material, dotándolo de un contenido que se corresponda con el conjunto de valores e intereses en juego desde la perspectiva de la norma superior, y establecer los criterios de medición, previa determinación de los valores preferentes.

Este criterio es una consecuencia del postulado de igualdad por lo que no cabe duda de que la proporcionalidad también se encuentra plasmada en las disposiciones legales que lo prevén. En el derecho interior, el cimiento está dado por la Carta Constitucional que, al asumir el modelo propio del Estado Social y Democrático de Derecho, lo vincula con los derechos fundamentales que se adoptan y con la limitación en el ejercicio de los mismos, en normas a las que ya se ha hecho referencia; en particular, está el artículo 14, tercer párrafo que previene:

**"En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."**

El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que como ya se ha dicho es derecho positivo en México, lo prevé; lo mismo ocurre con el artículo 12.3 del "Pacto Internacional de derechos civiles y políticos": "Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto".

#### **D- Principio de la justificación teleológica de la pena**

Acorde con el principio de la justificación teleológica de la pena, que es una consecuencia del principio de proporcionalidad, cuando el Estado a través del juez impone al trasgresor de la ley una sanción penal, lo hace con la finalidad de lograr la readaptación del delincuente por medio de la educación y la capacitación para el trabajo; esta es una decisión de política criminal que el Estado está obligado a ejecutar; esta exigencia es de tal trascendencia que si la imposición de las penas la hace el juzgador sin tomar en cuenta lo que establece a este respecto el artículo 18 constitucional, los derechos fundamentales de los ciudadanos peligrarían y la seguridad jurídica se vería seriamente menoscabada.

Además, el Estado no puede contentarse con la mera tarea de perseguir las conductas punibles, sino que está obligado a velar por la realización de la justicia material a través de la imposición y ejecución de sanciones equitativas adecuadas al hecho cometido. En otras palabras, un Estado de derecho no debe causar un mal al infractor, sino velar por su readaptación, su resocialización, su reeducación, cuando ello sea posible y no se afecten sus derechos fundamentales, de tal manera que pueda llevar en el futuro una vida sin cometer delitos y reincorporarse al seno de la sociedad.

La teleológica asignada a la represión penal, es mixta, tanto preventiva como retribucionista.

Pero dentro de un Estado social y democrático de derecho, sólo se podrá pensar en una represión humanitaria, democrática, proporcionada, razonable, lo que, como consecuencia acarreará el rechazo de las sanciones crueles, inhumanas, degradantes, derivadas de concepciones autoritarias que buscan cosificar al ser humano y desconocer su naturaleza de ser racional.

Este principio dimana del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en su artículo 7 proscribire las torturas y la "penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes"; el artículo 10.3 que preconiza como finalidad del tratamiento penitenciario "la reforma y readaptación de los penados"; también en los artículos

5.2 y 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que proscriben las torturas y las "penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes", y postulan que las penas privativas de la libertad persiguen como "finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados".

La ferocidad punitiva en materia de pena privativa de libertad contradice las miras resocializadoras y de readaptación social de los penados, que la Constitución abanderada en el artículo 18, quebrantando los principios de los que parte.

### **E- El principio de conducta**

Punto de partida de todo el derecho liberal, es el antiguo aforismo según el cual no hay delito sin conducta humana *nulla injuria sine actione*, de donde surgió el principio del acto, que está en íntima conexión con los postulados de lesividad y de culpabilidad. Se trata de un apotegma llamado a proteger la libertad individual y la seguridad jurídica que es presupuesto de cualquier organización social y democrática de derecho, y, por ende, del derecho penal que se diseñe a partir de tal modelo de Estado. Esta directriz supone dos cosas distintas: 1) El suceso delictivo no está constituido por un acto interno, de la psique, sino por un acontecimiento en el mundo de la naturaleza referido a un actuar de un ser humano; el comportamiento punible, gracias a esta conquista de humanidad, se traduce en una exterioridad, lo que obliga al derecho penal a castigar solo por lo verdaderamente realizado, pero no por lo pensado, deseado o propuesto.

En segundo lugar, el fenómeno delictivo no puede tipificarse a partir del modo de ser de la persona, sus hábitos, su temperamento, sus pensamientos o sus afectos; esto es, se castiga por lo que se hace y no por lo que se es. El derecho penal debe ser de acto y las normas penales han de dirigirse a la conducta social del ser humano; no debe ser un derecho penal de autor para el cual lo fundamental sea la peligrosidad del autor o la exteriorización de una determinada personalidad criminal.

Este principio es de lo más auténticamente revolucionario del liberalismo moderno, pues observado en negativo, constituye un límite a la intervención penal del Estado; marca el nacimiento de la moderna figura del *ciudadano* como sujeto susceptible de vínculos, en su ser, a límites y controles; equivale, por lo mismo, a la tutela de su libertad interior como presupuesto no sólo de su vida moral, sino también de la libertad exterior para realizar todo lo que no esté prohibido. Observado en positivo, se traduce en el respeto al ser humano, a la persona, en cuanto tal, y en la tutela de su identidad al abrigo de prácticas constrictivas o correctivas dirigidas a violentarla o, lo que es peor, a transformarla; y equivale, por ello, a la legitimidad de la disidencia frente al Estado; a la tolerancia para con el distinto, al que se reconoce su dignidad personal, a la igualdad de los ciudadanos, diferenciables solo por sus actos, no por sus opiniones o su específica diversidad personal.

El derecho penal de acto sólo impone pena a quien ha realizado culpablemente una acción delictiva, pues el juicio de exigibilidad dirigido sobre el infractor se basa en el hecho cometido; se conforma pues, la dupla derecho penal de acto y culpabilidad solo por acto. Por el contrario, el derecho penal de autor vincula la imposición de la pena a la peligrosidad del agente, y el juicio de culpabilidad se funda en que éste tiene una personalidad criminal y por eso se le castiga.

En segundo lugar, en íntima conexión con el postulado de culpabilidad, para el derecho penal de acto uno de los criterios básicos de la imposición de la pena, es el grado de culpabilidad, de tal manera que al agente se le impone mayor o menor sanción, atendiendo a la entidad del juicio de exigibilidad. Esta consecuencia es completamente ajena a un derecho penal de autor, para el cual solo importa la peligrosidad del agente.

En tercer lugar, acorde con el postulado de la objetividad material del hecho punible, se debe distinguir entre el hecho tentado y el hecho consumado, señalándose a cada uno de ellos una pena diversa; en cambio, para el derecho

penal de autor, ambas manifestaciones deben sancionarse de la misma manera, pues solo importa el sentimiento delictivo.

En cuarto lugar, esta concepción distingue con claridad entre autor del delito y partícipe (quien ha inducido a aquél a actuar, o le presta alguna colaboración o ayuda), dándole distinto tratamiento punitivo, lo que no sucede con uno de autor para el cual se equiparan ambas categorías, pues lo que cuenta es la voluntad criminal y no el hecho.

En quinto lugar, el derecho penal de acto no permite agravar la pena a quien ha reiterado la comisión de actos delictivos. En cambio, el de autor castiga con mayor pena los reincidentes, pues con su actuar demuestran una personalidad con tendencias criminales que deben ser corregidas.

En sexto lugar, el derecho penal de acto no agrava la punición de los autores habituales o profesionales, pues la pena atiende al hecho cometido y no a la calidad personal del sujeto activo del mismo; por el contrario, uno de autor agrava la sanción del agente ubicado en una de esas categorías de delincuencia.

En séptimo lugar, el principio de acto no permite suspender la ejecución de la sentencia o de la pena impuesta por un determinado periodo de tiempo; en cambio, el derecho penal de autor es perfectamente compatible con los mecanismos reductores de la pena privativa de libertad y con la suspensión condicional, pues ellos se fundan en la mayor o menor peligrosidad demostrada por el infractor.

El **principio de acto** se consagró en el texto de la Constitución mexicana en su artículo 6, cuando establece: "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa"; en el artículo 16 segundo párrafo, cuando se refiere al "hecho que la ley señale como delito"; y en el 9 al prevenir que "la ley sancionará penalmente cualquier acto?" que atente contra los bienes jurídicos allí señalados.

Este principio se consagra en el artículo 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conforme al cual: "nadie será condenado por **actos u omisiones** que en momento de cometerse no fueren delictivos según el derecho nacional o internacional"; y en el artículo 9 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, según el cual: "Nadie puede ser condenado por **acciones u omisiones** que en el momento de cometerse no fueren delictivos según el derecho aplicable"

#### **F- Principio de lesividad de bienes jurídicos**

El *principio de lesividad*, que en el ideario filosófico liberal está en íntima relación con el *principio de necesidad de intervención*, consagra como limitante material el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, el postulado de necesaria lesividad del bien jurídico, de la afectación a bienes jurídicos y del daño social por ello, el cual se sintetiza en el aforismo liberal: "no hay delito sin daño", lo que equivale a la no existencia de conducta punible sin daño o amenaza real para "el bien jurídico tutelado" (*nulla neccesitas sine injuria*), pues la finalidad del derecho penal no es defender ideas morales o políticas, ni patrocinar actividades sociales concretas. En otras palabras, la intervención punitiva solo es válida en relación con conductas que tengan trascendencia social y que afecten las esferas de libertad ajenas, sin que le sea permitido castigar comportamientos contrarios a la ética, inmorales, porque estaría invadiendo la esfera de la moral; este principio es producto del pensamiento liberal ilustrado, a cuya sombra se gestó el concepto de *bien jurídico*, distinguiendo con claridad entre el derecho y la moral. Esta concepción surgió como antagónica a la teoría tradicional, que consideraba al delito como ataque a los derechos subjetivos de la persona, acorde con la teoría del contrato social.

En la actualidad, la doctrina penal contemporánea, comprometida con una **concepción minimalista**, reclama la no criminalización de aquellos comportamientos que no lesionen efectivamente ni amenacen el bien jurídicamente tutelado por la ley penal, con lo cual se descarta la punición de los llamados tipos de peligro abstracto, por considerarla contraria al principio de lesividad.

La función del derecho penal es tutelar los bienes o valores que por su importancia el legislador considera intereses merecedores de especial protección, sean de carácter individual o colectivo; pero el delito, además de lesionar bienes jurídicos (desvalor de resultado), implica también un atentado contra valores ético-sociales predominantes en una comunidad dada y en un momento histórico determinado (desvalor de la acción); ambos elementos conforman el delito, aunque la prioridad la tiene el bien jurídico sobre los valores ético-sociales.

El principio de lesividad es, sin duda, uno de los artífices del moderno Estado de derecho y es bastión de un **derecho penal mínimo, garantista**.

### **G- Principio de culpabilidad**

Otro postulado básico del derecho penal es el **principio de culpabilidad**, conforme al cual no hay pena sin culpabilidad, pues la pena sólo debe fundarse en la seguridad de que el hecho puede atribuirse y serle exigido al agente.

Esto implica cuatro cosas distintas: en primer lugar, posibilita la imputación subjetiva, de tal manera que el injusto penal solo puede ser atribuido a la persona que realiza la conducta; en efecto, el delito solo es concebible como el hecho de un autor y, como consecuencia, la pena debe alcanzar únicamente a quien ha transgredido la ley en su calidad de autor o partícipe, pero no a terceros, así se hallen ligados con el sujeto activo del delito por vínculos de amistad, credo político o religioso, parentesco, afecto, etcétera.

En segundo lugar, no puede ser castigado quien obra sin culpabilidad, con lo cual se excluye la responsabilidad objetiva o responsabilidad por el mero resultado; de aquí deriva la categoría dogmática de la culpabilidad, acorde con la cual solo puede ser castigado quien estuviere en posibilidad de gobernar el acontecer lesivo para los bienes jurídicos protegidos.

En tercer lugar, la pena no puede rebasar la medida de la culpabilidad y su imposición ha de hacerse atendiendo al grado de culpabilidad, en sus diversos niveles que van desde la culpa en sus diversas modalidades, hasta el dolo.

En cuarto lugar, este principio impone también la idea de proporcionalidad como pauta surgida del postulado de igualdad para tasar la pena en concreto. Para que el juzgador imponga una pena justa debe hacerlo acorde con el principio de igualdad, gracias al cual debe tratarse igual a lo que es igual y desigualmente a lo que es desigual; y ello debe hacerse así porque, para imponer la pena, es necesario distinguir dentro del juicio de exigibilidad normativa las diversas modalidades de la conducta punible (dolo y culpa), de tal manera que la pena se corresponda de forma proporcionada con tales diferencias; por ese camino, el principio de culpabilidad posibilita el funcionamiento del principio de proporcionalidad o de prohibición de exceso, con lo cual se entrelazan claramente los principios de igualdad, culpabilidad y proporcionalidad, que constituyen columnas vertebrales de la tarea de medición de la pena.

De acuerdo con lo que se ha dicho, se trasgrede este principio si se agrava o se fundamenta la pena por el mero resultado, esto es, cuando se castiga al sujeto por lo que ocurre y no por lo que hace, haciendo responder al autor por todas las consecuencias de su acto, aún las no queridas, siempre y cuando provengan de un obrar ilícito. Así mismo si se imponen sin reconocer al agente una causal de exclusión de la culpabilidad. Igualmente, si se establece responsabilidad penal al agente por el hecho de otro; y si no se tiene en cuenta el grado de culpabilidad como criterio para imponer la pena, por lo que las penas desproporcionadas son una de las causas del desquiciamiento del principio de culpabilidad.

El principio de culpabilidad no sólo es una de las directrices centrales del moderno derecho penal, sino que brinda la pauta central para la fundamentación y la determinación de la pena.

Este principio está consagrado en el artículo 10.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 11.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y también en los artículos 14.2 y 8.2 de ambos estatutos, los cuales respectivamente, señalan: "Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia *mientras no se establezca legalmente su culpabilidad*".

## **Decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

.....

.....

.....

**XXI.- Para establecer los delitos e infracciones contra la Federación y fijar las penas y sanciones que por ellos deban imponerse. Al crear un delito y determinar la pena, el legislador deberá respetar los principios de dignidad del ser humano, igualdad ante la ley, proporcionalidad, conducta, lesividad de bienes jurídicos y culpabilidad.**

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

### **Transitorio**

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

México, DF, a 22 de junio de 2005.

Dip. Miguelángel García-Domínguez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 29 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1789, lunes 4 de julio de 2005

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 29 DE JUNIO DE 2005

La que suscribe, diputada federal Claudia Ruiz Massieu Salinas, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV al artículo 71, y reforma el artículo 135 ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene asignado un doble papel. Es, por un lado, el documento en que se plasma la forma de organización política del Estado Mexicano y que contiene el catálogo de aspiraciones sociales que se establecen constitucionalmente como un objetivo a alcanzar por medio de la acción estatal. Por el otro, es la norma fundamental de la que emana todo el ordenamiento jurídico y por tanto, funge también como una garantía de estabilidad para el propio ordenamiento.

En la teoría constitucional, las constituciones pueden catalogarse como flexibles o rígidas, en atención al procedimiento de reforma de sí mismas que establezca la propia norma fundamental. Nuestra Constitución pertenece a la segunda categoría, puesto que en su artículo 135 prevé un procedimiento especial para que las reformas que el Poder Legislativo integrado para tal efecto en Poder Constituyente, apruebe, pasen a formar parte del texto constitucional, distinto al que establece para las leyes ordinarias.

Es en virtud de ese procedimiento especial de reforma que la Constitución funge como garantía de estabilidad de todo el ordenamiento jurídico, pues por lo general una propuesta de reforma constitucional tarda varios meses antes de concluir el procedimiento de aprobación, durante los cuales es necesario que la mayoría de las Legislaturas Estatales aprueben la reforma emanada del Congreso de la Unión, quien a su vez debe haberla aprobado por el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Para el Constituyente de 1917, el establecer un procedimiento especial de reforma constituía una garantía suficiente de que las reformas constitucionales serían pocas, y obedecerían a un proceso de reflexión y de valoración distinto de aquellas que tuvieran por objeto una ley secundaria.

Sin embargo, el carácter fundamental y aspiracional que reviste a la Constitución, así como la idea asumida por la generalidad de la sociedad mexicana en torno al papel importantísimo que tiene el texto fundamental, aunado a las características particulares del sistema político que prevaleció en nuestro país desde su promulgación, ocasionaron que tanto la mayoría de las políticas públicas de envergadura que emprendía un gobierno determinado, como las aspiraciones sociales, generaran una modificación constitucional para darles sustento y legitimidad ante la sociedad.

Esa cultura constitucional, promovió que se planteara un sinnúmero de reformas en el ánimo de que todo diseño o adecuación institucional, y toda evolución social,

por pequeño o importante que fuese, se buscara que encontrara eco en el texto constitucional. Con el paso de los años, el contenido programático de nuestra Constitución ha crecido, y convive con un catálogo amplísimo de derechos fundamentales y disposiciones que establecen, algunas con sumo detalle, la organización de los poderes del Estado.

De tal suerte que la norma suprema ha sufrido, en sus ochenta y ocho años de vigencia, 417 reformas en sus partes dogmática y orgánica, 9 a los artículos transitorios y 2 a los artículos transitorios de decretos de reforma, sumando un total de 428 reformas. A la fecha, prácticamente no queda ningún artículo que no haya sido reformado. Incluidos aquellos artículos torales como el 3º, el 4º, el 27 o el 130. Llegando incluso un sector de la doctrina a sostener que la Constitución vigente no es la misma, por su contenido, que la promulgada en 1917 aunque formalmente si lo sea.

En la LIX Legislatura, se han presentado en la Cámara de Diputados, hasta junio de 2005, un total de 405 iniciativas de reforma constitucional, lo que representa un promedio aproximado de 2 o 3 iniciativas de reforma por sesión. Algunas de ellas versan sobre cuestiones que no debieran abordarse a nivel constitucional, mientras que otras representan, con franqueza, meras ocurrencias que no tienen sustento jurídico ni viabilidad alguna.

Es de llamar la atención que el Constituyente, a pesar de haber establecido un procedimiento especial para la reforma constitucional que claramente ubicaba a nuestra Constitución en el ámbito de las constituciones rígidas, no estableciera ningún criterio de rigidez para la presentación de iniciativas de reforma constitucional, dándole a las mismas el mismo tratamiento genérico que reciben las iniciativas de reforma a la legislación ordinaria. Consideramos que la explicación radica en que el Constituyente consideró que el procedimiento especial de reforma previsto en el artículo 135 era suficiente para disuadir la presentación de iniciativas de reforma constitucional numerosas, sin prever que

con los años, esa ausencia de criterios rígidos para la presentación de iniciativas ocasionaría precisamente el efecto contrario.

Es por tal motivo, y a la luz del número de iniciativas que se presentan cada sesión de la Cámara de Diputados, del volumen del rezago legislativo que esa presentación desenfrenada genera en la Comisión de Puntos Constitucionales, y de la flagrante ausencia de técnica legislativa o soporte material que contienen muchas de ellas, que se propone la reforma que esta iniciativa plantea.

El artículo 135, sobre el que versa esta iniciativa, ha sido reformado una sola vez, en 1966, para establecer que el cómputo de los votos de las Legislaturas locales pudiera ser recibido por la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso General. Sin embargo, la dinámica legislativa de la actualidad, hace necesario que se actualicen las disposiciones que contiene dicho precepto constitucional, a fin de adecuarlo a la realidad que prevalece.

La previsión de que las iniciativas de reforma constitucional sean suscritas por cuando menos el veinte por ciento de los integrantes de los grupos parlamentarios en la Cámara en que se presenten, funge como una validación de legitimidad y del consenso que, previsiblemente, acompañaría a dichas iniciativas, lo cual hace suponer que serían iniciativas de más rápida aprobación. Además, tendrá el efecto de inhibir la presentación de iniciativas de reforma constitucional que sean temerarias o banales, obligando tanto al presunto proponente y a los Grupos Parlamentarios, a realizar una evaluación sobre el carácter verdaderamente constitucional de la iniciativa, así como una valoración de su viabilidad política.

En un ánimo de rescatar el espíritu federalista que subyace en la Constitución, se propone una adición al mismo artículo 135 para establecer que se corra traslado a las Legislaturas Locales o, en su caso, a su Comisión Permanente, a fin de que estén enteradas de la presentación de la iniciativa de reforma que se estudiará en el Congreso General y estén en posibilidades de emitir alguna opinión, si así lo desean. Ello con el objeto de que los Congresos Estatales participen en un diálogo

con el Poder Legislativo Federal, y puedan concurrir con su voz, en las discusiones sobre las reformas constitucionales, y no sean únicamente una oficialía de partes que limita su participación en el Constituyente Permanente a su pronunciamiento a favor o en contra, de una determinada reforma.

Se adiciona asimismo, una fracción IV al artículo 71 para establecer, inequívocamente, que en lo concerniente a las iniciativas que versen sobre reformas constitucionales, se estará a lo que establezca el artículo 135.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Soberanía el siguiente Proyecto de Decreto para quedar como sigue:

### **Artículo Único**

1. Se adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. ....

II. ....

III. ....

**IV. Por lo que se refiere a las iniciativas de reforma a esta Constitución, se estará a lo que establece el artículo 135.**

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

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Las iniciativas de reforma constitucional deberán estar suscritas por cuando menos, el 20 % de los integrantes de todos los Grupos Parlamentarios en la Cámara de que se trate. Una vez que hayan sido recibidas en la Cámara de Origen y hayan sido

turnadas a Comisión, se correrá traslado a las Legislaturas Locales o a sus Comisiones Permanentes, en su caso, para efectos informativos y de que remitan una opinión, si así lo desean. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión?

### **Transitorio**

### **Artículo Único**

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

Dado en el Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los 29 días del mes de junio de 2005.

Dip. Claudia Ruiz Massieu Salinas (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 29 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1809, lunes 1 de agosto de 2005

QUE REFORMA EL CAPÍTULO PRIMERO Y EL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO RAFAEL GARCÍA TINAJERO PÉREZ, EN NOMBRE DEL DIPUTADO MIGUELÁNGEL GARCÍA-DOMÍNGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JULIO DE 2005

Miguelángel García-Domínguez, diputado federal integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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, se permite someter a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el Capítulo Primero y el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

Actualmente, ante la aparición del derecho procesal constitucional, que tiene por objeto esencial el análisis de los instrumentos predominantemente procesales que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los órganos del poder, surge la distinción entre garantías constitucionales y derechos humanos.

De tal manera, podríamos decir que las garantías constitucionales son los instrumentos procesales reconocidos en la Constitución federal -como el amparo-

para exigir a las autoridades el cumplimiento de lo señalado en la Carta Magna, entre ello, los derechos humanos.

Por otro lado, los derechos humanos son un conjunto de derechos inherentes, indivisibles, interdependientes y mínimos que tienen todos los seres humanos.

Por tanto, el Capítulo Primero de la Constitución federal, que actualmente se denomina "De las Garantías Individuales", debe llamarse "De los Derechos Humanos".

El artículo 2.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que "toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición", lo que incluye no hacer distinciones por cuestiones de enfermedad.

Las actitudes de la gente hacia el paciente epiléptico son habitualmente discriminatorias. En edad escolar se enfrenta el rechazo de los maestros, por desconocimiento del problema, y frecuentemente es excluido de las escuelas.

Aun cuando el paciente con epilepsia logre recibir instrucción, a veces de nivel profesional, se enfrenta a la dificultad para obtener un empleo si informa sobre su enfermedad; si la oculta y tiene acceso al trabajo, existe el riesgo de que se le niegue la posibilidad de progresar en el ámbito laboral o pueda ser despedido si presenta una crisis en el trabajo.

En México existen entre 1 y 3 millones de personas que padecen epilepsia, por lo que es una minoría comparable a la población total de algunos países centroamericanos.

La epilepsia produce una notoria diferencia respecto de la mayoría de la población que no la padece. La persona epiléptica, a consecuencia de tal diferencia, sufre

rechazo social y discriminación, por lo que es importante establecer claramente los derechos de las personas que padecen esta enfermedad, a cuyo fin se expide el siguiente

**Decreto que reforma el título del Capítulo Primero y el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

## **Capítulo Primero**

### **De los Derechos Humanos**

#### **Artículo 1o. ...**

...

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

#### **Transitorio**

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

México, DF, a 27 de julio de 2005.

Dip. Miguelángel García-Domínguez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 27 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1809, lunes 1 de agosto de 2005

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52, 53, 54 Y 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO RAÚL JOSÉ MEJÍA GONZÁLEZ, EN NOMBRE DEL DIPUTADO FRANCISCO LUIS MONÁRREZ RINCÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JULIO DE 2005

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 reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

## **Exposición de Motivos**

Actualmente, la democracia directa se encuentra imposibilitada desde el punto de vista material en las ciudades modernas. En tal virtud, que la elección de gobernantes y legisladores para representar a los ciudadanos se ha vuelto una necesidad. Por ello, es menester perfeccionar el sistema electoral mexicano, en aras de arribar a mejores estadios democráticos.

Bajo este orden de ideas, debemos hablar necesariamente del régimen representativo que es la base electoral más importante, y de los partidos políticos como las instituciones que ayudan a cimentar la representación y dan cauce a los procesos electorales.

En los Estados modernos, el poder supremo del Estado, es decir, la soberanía, pertenece al pueblo; tal y como lo mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno". Lo cual conduce inevitablemente al sufragio universal; así cada ciudadano al participar con su voto, expresa y hace valer la parte alícuota de la soberanía que le corresponde. Por ello Rousseau afirmaba que "el derecho de voto es un derecho que no puede ser arrebatado a los ciudadanos por nada".

La base constitucional del régimen representativo en México, la encontramos en el artículo 40 de la Ley Fundamental: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación".

En primer lugar, es prudente mencionar que aunque son diversos los gobernantes elegidos mediante sufragio universal y directo, es en los legisladores y finalmente en los Congresos, en quien recae fundamentalmente la representación, debido a sus antecedentes y funciones específicas.

El Congreso es la institución política donde se debaten y deliberan los asuntos de mayor trascendencia para el Estado, allí concurren las distintas ideologías de un pueblo y se encuentran representados sus ideales y es además el seno de donde emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad.

Si analizamos con más detenimiento las implicaciones reales del régimen representativo, nos damos cuenta que desde el punto de vista de la sociología y la ciencia política, el término representación al que nos hemos referido, no alude a una relación jurídica entre dos particulares, "sino a una relación entre la opinión pública, expresada en las elecciones, y la composición del Congreso que resulta de ella: la semejanza entre ambos define en este caso la representación". Es decir que los Congresos deben ser una muestra y una interpretación de la realidad y la composición social.

Las democracias modernas encuentran una de sus principales características en los partidos políticos y es precisamente a través de ellos como se elige a los representantes. Los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales. Podemos decir que nacieron y se desarrollaron conjuntamente con las elecciones y la figura de la representación y el constitucionalismo. Son una especie de mediadores entre electores y elegidos, sin ellos, el funcionamiento de la representación, cuando menos en nuestros días, resultaría imposible, ya que cumplen funciones básicas para el buen desarrollo organizacional y político.

Estas instituciones formulan ideologías específicas, captan, organizan e impulsan a los votantes que se identifican con ellos, dándose así mismos y a sus miembros identidad ideológica y política. Ayudan a la toma de conciencia política de la ciudadanía y permiten elegir con mucha mayor claridad a sus representantes y gobernantes.

En nuestro país, la Constitución en su artículo 41, fracción I, prevé que "los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral". Los partidos políticos son expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a asociarse para defender agrupadamente ideas y objetivos políticos comunes, son una institución substancial de la democracia moderna, que asegura la marcha regular del Estado al presentar programas y candidatos en las elecciones.

A pesar de que los representantes federales, son elegidos por un grupo de electores de una determinada área geográfica estos representan a la colectividad y no a los intereses particulares de quienes los eligieron. Los diputados y senadores plurinominales o de representación proporcional, figura creada para representar de mejor manera las tendencias, ideología y anhelos sociales de las

minorías, en estricto sentido deben cumplir con esas mismas atribuciones, aunque en la realidad esto no sucede así.

Un aspecto importante para que el régimen representativo funcione dentro del marco de la democracia es precisamente el hecho de que se cuente con instituciones, órganos, leyes y autoridades electorales especiales que den certidumbre y transparencia a los procesos electorales, mediante reglas y procedimientos claros. Sin lugar a dudas las reformas constitucionales en materia electoral de 1996, vinieron a llenar un gran vacío en la materia, con ellas cerramos un siglo dinámico en lo que hace a los asuntos político-electorales, aunque han quedado diversas asignaturas pendientes. Una de estas es precisamente, en lo referente a los llamados diputados y senadores plurinominales.

Los legisladores plurinominales, como lo he mencionado, surgieron como producto de una reforma en materia electoral democrática, con la idea de incluir a las minorías dentro de los Congresos, con el paso del tiempo la reforma ha cubierto cabalmente su objetivo y de ser una acción democrática se ha convertido en una acción que incluye sólo a las cúpulas de los partidos políticos, excluyendo a las minorías mayoritarias de la ciudadanía que, en términos reales representan un porcentaje muy importante de la población.

A los legisladores plurinominales comúnmente los denominamos también diputados o senadores de partido, es decir, legisladores que no necesariamente representan los intereses de un grupo de ciudadanos sino de los partidos políticos, lo cual a todas luces es una violación clara a la Constitución General de la República, que mandata como ya lo he mencionado antes que: **"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste"** y no de un partido político como es el caso actual.

En este orden de ideas considero que el espíritu que motivo al constituyente para incluir a los legisladores plurinominales, en estricto sentido, no deben de desaparecer pues un régimen democrático debe considerar tanto a las mayorías como a las minorías. Pero si estoy cierto que el mecanismo de elección debe ser diferente. Quienes compiten en una elección y no obtienen el triunfo mayoritario son quienes deberían ocupar los escaños plurinominales, encabezando la lista, aquellos que hayan obtenido el mayor porcentaje de votos de acuerdo al número de electores que tenga su demarcación territorial, es decir, en realidad serían legisladores de primera minoría, con lo que se garantizaría una auténtica representación ciudadana y no la representación de una cúpula partidista.

Porque en la práctica los legisladores plurinominales no son los que traen consigo la preferencia electoral, en muchos casos los electores ni siquiera los conocen y por lo tanto no pueden representar sus intereses.

Esta reforma a la Ley Fundamental que hoy someto a su consideración resulta de la mayor relevancia para la vida democrática del país, ya que contribuiría a consolidar la teoría de la representación y la de división de poderes, otorgando

certeza jurídica a los ciudadanos, eficiencia en el trabajo legislativo y auténtica pluralidad en el Congreso de la Unión. Este mecanismo impulsaría al fortalecimiento de todos los partidos políticos como auténticas instituciones democráticas, logrando que realmente funcionen como intermediarios entre los ciudadanos y los poderes de gobierno. En este tenor de ideas, el número de diputados y senadores se vería reducido volviendo mucho más eficiente el trabajo legislativo, teniendo únicamente 96 senadores y 400 diputados.

Por los motivos aquí expuestos y fundados someto a consideración de este H. cuerpo colegiado, el siguiente

### **Decreto**

**Primero:** Se reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 52.-** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados de primera minoría que serán electos de entre los que compitieron por el principio de votación mayoritaria relativa considerando el porcentaje de votación más alto dentro de las circunscripciones que determine la ley.

**Segundo.-** Se reforma el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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 100 diputados de primera minoría, se constituirán cinco circunscripciones electorales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Tercero.-** Se reforman las fracciones I, II y III y se drogan las fracciones IV, V y VI del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

**Artículo 54.-** La elección de los 100 diputados según el principio de primera minoría se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley en la materia:

- I. Un partido político, para obtener diputados de primera minoría, deberá acreditar que participó con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Los 20 diputados de cada circunscripción que de acuerdo al porcentaje hayan obtenido la votación más alta después de los de mayoría relativa serán considerados de primera minoría.

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 primera minoría, el número de diputados que la hayan obtenido.

IV. (derogada)

V. (derogada)

VI. (derogada)

**Cuarto.-** Se reforma el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 56.-** La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

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

#### **Artículo Transitorio**

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

Dip. Francisco Luis Monárrez Rincón (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 27 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1814, lunes 8 de agosto de 2005

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ GONZÁLEZ MORFÍN, EN NOMBRE PROPIO Y DEL DIPUTADO ÁLVARO ELÍAS LOREDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 3 DE AGOSTO DE 2005

Los suscritos, diputados federales José González Morfín y Álvaro Elías Loredo, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con las facultades que nos confieren los artículos 71, en su fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior de Congreso General de los Estados Unidos, ponemos a consideración de la Comisión Permanente, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 50, 66, 70, 71, 72, 78 y 93 y se adiciona un artículo 73 Bis, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La historia ha mostrado en distintos escenarios, que cambiar de régimen político suele involucrar cierto grado de violencia e incertidumbre. En México, la madurez social y fortaleza de nuestras instituciones permitieron dar ese paso sin poner en riesgo la vigencia del Estado de derecho y todo lo que ello representa. No obstante, el cambio de régimen político involucra mucho más que el simple hecho de cambiar de gobernantes o el dejar fuera a la clase política que gobernaba mediante mecanismos "metaconstitucionales". Requiere, de manera innegable y pronta, de un rediseño constitucional y legal que permita generar los mecanismos que se ajusten a este nuevo proceso democrático y que permita encarar los desafíos de estos tiempos.

Actualmente, el reto y la exigencia se presentan bajo otro escenario, que es el de lograr los acuerdos necesarios junto a un eficaz marco legal que permite impulsar las reformas legales que el país requiere.

En efecto, la mera alternancia política representa el síntoma básico de la salud democrática de un sistema político, pero no conlleva ipso facto los cambios deseados por la nación. Esto es, que la legitimidad derivada de las votaciones no basta por si misma para garantizar la gobernabilidad de un país.

Tal pareciera, como afirma Germán Pérez, que la legitimidad que suministra un parlamento representativo se opusiera a la gobernabilidad proporcionada por un ejecutivo poderoso. Quizá -comenta- la forma más aguda de este conflicto, y la que nos permite entender las dificultades de la ingeniería constitucional a que nos enfrentamos, es el fenómeno de los gobiernos divididos.

Un gobierno en el que el titular del Ejecutivo federal obedece y aplica una política acorde a su diseño y el de su partido, frente a un Legislativo controlado por otro partido o la oposición en general y sin mayorías posibles debido a la división de sus fracciones parlamentarias, produce naturalmente conflicto entre ambos poderes junto a un descontento generalizado de la sociedad por la falta de acuerdos que impulsen el desarrollo del país y que, lo que es peor, conlleva una desilusión y descontento con los sistemas democráticos, que eventualmente debilitan a las instituciones y al Estado de derecho.

Asimismo, la falta de eficacia y eficiencia en el desempeño particular de los Poderes del Estado contribuye en la misma medida a limitar el desarrollo nacional. En específico, y en lo que al Poder Legislativo se refiere, la ausencia de reformas legislativas estructurales ha quedado por debajo de las expectativas, contribuyendo así a una parálisis gubernamental que limita el desarrollo pleno de todo un país.

En efecto, la integración de la Cámara de Diputados en México ha ido cambiando en un proceso gradual desde 1998 hasta la fecha. De tal forma que la LIII Legislatura (1985-1988) fue la última en la que los partidos de oposición estuvieron reducidos a una actuación en donde contaba más su voz que sus votos, y dónde la relación de dependencia entre el partido político hegemónico y el Presidente de la República en turno garantizaban la aprobación de sus proyectos legislativos, más por obediencia que por un adecuado diseño constitucional y legal.

A partir de la siguiente Legislatura (1988-1991), la mayor participación de los grupos parlamentarios opositores provocó un desempeño distinto en la Cámara de Diputados: dictámenes legislativos más plurales y representativos, aunque también su parálisis en determinados temas de relevancia nacional. Actualmente, la realidad política se muestra mucho más democrática que en el pasado, con un pluripartidismo imperante tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, así como la existencia de un gobierno federal que no controla las mayorías parlamentarias pero que necesita de éstas para poder impulsar su proyecto de nación, entre otras cosas. Sin embargo, como ya se mencionó, esta mayor democratización no se ha traducido de facto en la solución a los problemas del país, y por el contrario, reformas de trascendencia nacional siguen sin ser aprobadas en el Congreso de la Unión.

La ausencia de un ajuste institucional cabalmente democrático en la dinámica de las reformas y la incapacidad de las fuerzas políticas para lograrlo han incidido en una pobre actuación legislativa respecto de los temas estructurales.

En ese sentido, la presente iniciativa tiene por objeto rediseñar el marco legal que rige al proceso legislativo al interior del Congreso de la Unión con el objeto de impulsar mecanismos que permita destrabar los proyectos legislativos presentados ante cada Cámara, y poner fin así a la lista interminable de iniciativas de ley que jamás son dictaminadas. De lo que se trata pues, es de crear y pensar un nuevo mecanismo de controles y responsabilidades que aseguren estabilidad,

pero también que reconozcan que la pluralidad política no se contrapone con la eficacia y gobernabilidad que hoy reclama la sociedad.

Para ello hemos establecido una distinción en el proceso legislativo que sigue toda iniciativa de ley, partiendo del reconocimiento que tienen tanto los legisladores federales como el propio Presidente de la República en la presentación de iniciativas de ley o decreto así como de la relevancia o trascendencia de la misma. Esto es, que con el afán de lograr mayor eficiencia en el proceso legislativo de las iniciativas presentadas tanto por los legisladores federales como por el Presidente, así como reconociendo la trascendencia que separan unas de otras, se establecerá una distinción en el proceso legislativo a las iniciativas atendiendo la relevancia de su contenido, procurando en todo momento generar no sólo certeza en la discusión y análisis de ambas, sino prontitud.

En ese sentido, la presente iniciativa propone una serie de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar certeza y claridad en la dictaminación de los proyectos legislativos que se presenten ante el Congreso de la Unión, y por otro lado, crear la figura de "iniciativa preferente" como facultad exclusiva del Presidente de la República, con el objeto de dar mayor prontitud al análisis, discusión y aprobación de los proyectos que se consideren de trascendencia para el desarrollo nacional.

Lo anterior se hace procurando mantener en todo momento el debido equilibrio constitucional en la división de poderes, y garantizando ante todo el correcto debate y análisis de todo proyecto de ley o decreto.

En cuanto a las iniciativas que sean consideradas con carácter de ordinario, tenemos lo siguiente:

#### **Las Cámaras ejercerán sus atribuciones en Pleno y a través de sus comisiones**

Se agrega un segundo párrafo al artículo 50, en el cual se establece que las atribuciones de las Cámaras, entendiéndose éstas como la serie de trabajos,

reuniones o diversas labores legislativas que se efectúan en dichos recintos legislativos, tienen lugar tanto en el pleno como en el seno de las diversas comisiones existentes en las cuales se discute y se emite determinado estudio o dictamen que será remitido al pleno para que éste vote en definitiva el mismo, es decir, se especifica y se otorga el reconocimiento al valor que tiene el trabajo realizado en las comisiones de las Cámaras con el cual se emite un dictamen y el valor que tiene el trabajo en el pleno de las mismas al conocer y votar el dictamen remitido por las comisiones respectivas.

### **Acuerdos. También son resoluciones emitidas por el Congreso de la Unión**

Por lo que hace a la reforma al primer párrafo del artículo 70, se establece que el Congreso de la Unión en su actividad legislativa además de emitir leyes y decretos, también emite acuerdos con los cuales intenta regular determinada actividad o labor de manera interna, por ello es necesario elevar a nivel constitucional la función legislativa de ambas Cámaras para emitir acuerdos.

### **Comisiones, número y definición**

Ahora bien, respecto a la adición de un nuevo párrafo cuarto a este mismo numeral 70, es necesario manifestar que en el mismo se establece que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establecerá el número de comisiones que sean necesarias para que las Cámaras puedan cumplir su labor legislativa. Es importante destacar el hecho de que la presente iniciativa se limita a establecer de manera general la existencia de ciertas comisiones, pero no determinar ni otorga denominación alguna a las mismas. Lo anterior encuentra su razón de ser en el hecho de dejar a la Ley Orgánica a que se hace referencia en el presente párrafo la facultad de designar a las mismas de acuerdo con el trabajo o especialización que las mismas realicen, sin olvidar, además, que en la parte final de dicho párrafo se describe qué debemos entender por comisión.

## **Ley Orgánica, rectora del procedimiento de dictamen y diversas figuras que impulsan la emisión del mismo de manera expedita**

En las adiciones del artículo 71 se establece que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispondrá la forma y términos en los cuales se debe presentar una iniciativa y determinará que el dictamen de la iniciativa ya sea ordinaria o preferente, se sujetará al procedimiento, plazos, excitativas, prórrogas y reservas descritas en la Ley de referencia. Con ello se pretende impulsar el proceso legislativo de emisión de dictámenes, con el fin de hacerlo expedito y evitar a toda costa que se siga incrementando el rezago.

Con base en lo anterior, se contempló concebir a dichas figuras como

**Plazo.** Al término que tienen las comisiones para emitir una respuesta o dictamen respecto del asunto que les fue encomendado.

**Excitativa.** Al llamado que el Presidente de la Mesa Directiva realiza por sí o a nombre de uno o varios legisladores a la comisión que no haya producido su dictamen respectivo, para que ésta en determinado tiempo lo emita.

**Prórroga.** A la oportunidad que tienen las comisiones de poder ampliar el plazo que tienen para producir su dictamen.

**Reserva.** A las iniciativas que no cuentan con tiempo para ser dictaminadas, lo cual es resultado de iniciativas cuya materia así sea considerada a juicio del pleno de la cámara respectiva, debido su complejidad, o que la misma se encuentre sujeta a la realización o culminación de estudios, seminarios, foros, mesas redondas, o cualquier otra figura análoga.

### **Sanción por no emitir el dictamen en el plazo otorgado**

Aunado a lo anterior, se establecen sanciones para el caso de que la iniciativa no haya sido dictaminada en los plazos y términos previstos por la Ley en comento,

para lo cual se contempla el descuento de dieta, la separación del legislador de la comisión respectiva, o considerar a la iniciativa dictaminada en sentido afirmativo para ser sometida a discusión al Pleno de la Cámara respectiva.

### **Sanción por no emitir el dictamen en la Legislatura correspondiente**

Por último, debido al rezago legislativo y al consiguiente cúmulo de iniciativas que no han sido dictaminadas desde hace varias legislaturas, se determinó contemplar una posible salida al rezago que actualmente existe, para lo cual se propone desechar aquellas que no hayan sido dictaminadas dentro de la Legislatura en que fueron presentadas.

### **Legislación aplicable para la resolución de asuntos turnados**

Respecto a las reformas efectuadas al artículo 72, es necesario manifestar que en el primer párrafo se determina que la Ley Orgánica y el Reglamento, ambos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, serán observados para la resolución de los asuntos que sean presentados a determinada cámara, además de articular el texto de las fracciones con la parte final de dicho párrafo, al establecer que las discusiones y votaciones se efectuarán "conforme a las siguientes bases".

### **Término para publicación de proyectos aprobados**

Respecto a la modificación del inciso a) del artículo 72, se elimina la incertidumbre que existe respecto al término vago o ambiguo de hacer la publicación del proyecto "inmediatamente", y en su lugar se precisa la obligación de publicarlo dentro de los diez días hábiles siguientes.

Por lo que hace al inciso b), es necesario manifestar que desde al mes de abril del año 2003 fue aprobada en esta Cámara de Diputados una iniciativa en la cual se contempla la publicación en el Diario Oficial de la Federación del proyecto aprobado que en el término de diez días no haya sido publicado por el poder

Ejecutivo, minuta que sigue pendiente de dictamen en la legisladora, pero en la exposición de motivos de esta iniciativa se respetó casi en su totalidad el texto aprobado, incluso se respetan los 30 días para hacer observaciones.

La razón de ser de la modificación realizada al inciso b) tienen como finalidad evitar el conocido "veto de bolsillo" por virtud del cual el Ejecutivo Federal se abstenía de publicar el proyecto aprobado.

Respecto al inciso c), se da coherencia a la reforma realizada al inciso a) de este mismo numeral, toda vez que se establece que la ley o decreto volverá al Ejecutivo para que éste lo publique dentro de los 10 días hábiles siguientes.

#### **Facultad de la Comisión Permanente para recibir modificaciones**

Por lo que hace a la reforma realizada al artículo 78, es menester indicar que la misma se propone con la finalidad de dar sentido a la diversa modificación realizada al inciso b) del artículo 72, con lo cual la Comisión Permanente estará facultada para recibir las modificaciones que el Ejecutivo Federal realice al proyecto aprobado cuando el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones y de esta manera no será necesario esperar hasta el primer día en que el Congreso se vuelva a reunir.

#### **Fortalecimiento de las comisiones de investigación**

La adición del artículo 73 Bis y la supresión del último párrafo del artículo 93 respecto a las comisiones de investigación, tienen como finalidad normar de manera más amplia la actuación, facultades y desempeño de dichas comisiones, al establecer, entre otras cosas, que las comisiones de investigación pueden tener injerencia en cualquier asunto de interés nacional y no sólo en el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Se eleva a nivel constitucional la mención de que su integración y funcionamiento tendrán la misma vigencia de la legislatura que las creó.

También se establece que la Ley Orgánica del Congreso General regulará el funcionamiento de estas comisiones, así como el manejo y secrecía de la información a la cual tengan acceso.

Adicionalmente y por geografía legislativa, al crear un nuevo artículo, se pretende que tal disposición y la relativa vigente, se ubique en la parte relativa a las facultades del Poder Legislativo y no del Ejecutivo como actualmente acontece.

Además, los resultados a los que llegue la comisión serán dados a conocer al Pleno de la Cámara y si es procedente dados a conocer al Ministerio Público Federal cuando se desprenda la posible comisión de un delito, así como a las demás autoridades competentes.

### **Iniciativa preferente**

Ahora bien, derivado de la necesidad de encontrar un diseño legal que permita impulsar y dar certeza al proceso legislativo no únicamente al interior del Poder Legislativo, sino frente al Poder Ejecutivo en asuntos de trascendencia nacional, es que se prevé crear la figura de iniciativa preferente.

En efecto, se considera otorgar la facultad al Presidente de la República para presentar al Congreso iniciativas de ley o decreto con carácter preferente cuando se trate de asuntos cuya relevancia y prontitud así lo justifiquen, con el objeto de que el Congreso de prioridad al análisis y posterior dictaminación de dicha iniciativa y tener así certeza del plazo máximo en que ésta será resuelta.

El "trámite legislativo preferente", constituye un procedimiento legislativo ágil mediante el cual se clasifica la urgencia de contar con un acuerdo o entendimiento entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en torno a asuntos cuya característica resulta de la mayor relevancia para el Estado.

Tenemos así que el trámite legislativo de urgente consideración es la solicitud hecha al Poder Legislativo federal por parte del Presidente de la República para

que una iniciativa, ya sea de ley o decreto, sea atendida con mayor celeridad y prontitud que el resto de las iniciativas presentadas por el propio Ejecutivo federal. Esto, valga decir, sin alterar en absoluto el análisis, discusión y argumentación del proyecto legislativo, por el contrario, la preferencia se encuentra únicamente en la rapidez con que se deberá desahogar (a favor o en contra) dicha propuesta.

En ese sentido, para regular el proceso legislativo de toda iniciativa de ley o decreto con **carácter preferente** se dispone lo siguiente:

**El Congreso de la Unión deberá tramitar dichas iniciativas dentro de los 30 días hábiles, según los términos y formas establecidos en la ley.**

Para dar sustento y certeza a lo que se plantea en la Constitución, se prevé modificar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido siguiente:

Una vez ratificado el carácter preferente de una iniciativa de ley o decreto, la Cámara de origen tendrá diez días hábiles para emitir el dictamen correspondiente. En los casos de que no se formulara el dictamen correspondiente, se considerará a la iniciativa como dictamen en sentido positivo.

La Cámara revisora contará con diez días hábiles después de recibir el dictamen proveniente de la Cámara de origen para emitir el dictamen correspondiente, de lo contrario, se considerará a la iniciativa como dictamen en sentido positivo.

En el caso que la Cámara revisora realizare observaciones y/o modificaciones a la minuta de la Cámara de origen, ésta contará con cinco días hábiles más para realizar las correcciones y análisis correspondientes. Y en el caso que la Cámara de origen haga modificaciones a las observaciones hechas por la Cámara revisora, ésta tendrá cinco días hábiles más para realizar el análisis y dictamen correspondiente.

**En caso de no tramitarse la iniciativa de ley o decreto de carácter preferente en el plazo establecido ésta se entenderá por aprobada.**

Con lo anterior se pretende generar un incentivo y mayor certeza en el proceso de legislativo de toda iniciativa de ley o decreto de carácter preferente, entendiendo que ambas Cámaras contarán con un plazo no mayor a treinta días hábiles para la aprobación o desechamiento de dichas iniciativas, y que de lo contrario la iniciativa se entenderá por aprobada sin que tenga que ser enviada al pleno para su discusión como sucede en los casos de las iniciativas ordinarias.

También se contempla adicionar un párrafo tercero al artículo 66 a efecto de que en caso de presentarse una iniciativa con carácter preferente los periodos de sesiones ordinarias se extiendan hasta que concluya el trámite respectivo.

**La Cámara de origen, por el voto de las dos terceras partes, podrá dejar sin efecto la clasificación de iniciativa de ley o decreto de carácter preferente que haga el Ejecutivo, en cuyo caso recibirá trato de iniciativa ordinaria.**

Cuando la Cámara de origen reciba la iniciativa presentada por el Ejecutivo con el carácter de preferente ésta inmediatamente la someterá a votación del pleno para determinar, por las dos terceras partes de los miembros presentes, si en efecto la iniciativa se inscribe bajo carácter preferente u ordinario.

Lo anterior busca preservar el equilibrio constitucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y evitar así una subordinación o imposición del Presidente de la República al momento de clasificar una iniciativa de ley o decreto con carácter preferente. Por el contrario, el Congreso será quien determine en último momento si el proyecto legislativo deberá considerarse como preferente o no.

En concreto, se pretende crear un mecanismo más ágil, eficaz y eficiente en el proceso legislativo referente a iniciativas de ley o decreto de carácter preferente presentada por el titular del Ejecutivo, sin que ello implique una subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo. Por el contrario esto impulsará y fortalecerá el

diálogo y compromiso entre ambos Poderes respecto a la discusión de temas trascendentales para el país.

**La Cámara revisora no podrá eliminar la clasificación de preferente cuando así lo haya dispuesto la Cámara de origen.**

Lo anterior busca garantizar que una vez que la Cámara de origen haya calificado como preferente la iniciativa de ley o decreto presentada por el Ejecutivo, la Cámara Revisora no podrá quitarle esa clasificación, lo que dará certeza y garantía al procedimiento establecido en la Constitución y la propia ley respecto al carácter preferente de un proyecto legislativo.

**Cuando la iniciativa de ley o decreto de carácter preferente se presente cuando el Congreso de la Unión no se encuentre en periodo de sesiones ordinario, la Comisión Permanente deberá dentro de los 5 días hábiles siguientes convocar a un periodo extraordinario para votar el carácter ordinario o preferente de la misma.**

Lo anterior busca dar claridad y certeza al proceso legislativo de una iniciativa de ley o decreto con carácter preferente cuando el Congreso de la Unión no se encuentre en periodo ordinario de sesiones o bien, cuando este próximo el término de dicho periodo. En ese sentido, se pretende eliminar todo vacío jurídico que pueda dejar sin efecto el objetivo de la iniciativa preferente, por lo que se determina que la Comisión Permanente, en caso de recibir un proyecto legislativo con carácter preferente por el Presidente de la República, deberá convocar en los 5 días hábiles siguientes a un periodo extraordinario de sesiones con el objeto de analizar y discutir dicha iniciativa.

Una vez analizada y discutida, la Cámara correspondiente determinará el carácter de preferente u ordinario de dicha iniciativa ajustándose a los procedimientos establecidos para cada una.

**No serán materia de iniciativa con carácter preferente las reformas constitucionales, el presupuesto de la federación y las normas que rigen el sistema electoral y de partidos.**

Por último, se pretende dejar fuera de una iniciativa con carácter preferente las materias que requieren una modificación a la Constitución, aquellas que rigen el sistema electoral y de partidos, y el presupuesto de la federación, en tanto que estas requieren de un análisis más profundo que no se pueden someter al mismo término para su tramitación.

Respecto a las modificaciones a la Constitución se hace anteponiendo el respeto y reconocimiento al diseño constitucional, además de que contempla ya un proceso específico para llevarse a cabo que recae en el Constituyente Permanente, y no únicamente en el Congreso de la Unión.

En cuanto al sistema electoral y de partido, debemos decir que en tanto que a través de estos se forjan los poderes que dan vida al Estado mexicano, es que se requiere un término mayor que el establecido para las iniciativas de carácter preferente para discutir, analizar y dictaminar todo proyecto legislativo que altere el funcionamiento de dicho sistema, y preservar así la certidumbre de nuestros procesos democráticos y electorales.

Por lo que hace al presupuesto de la federación, la propia Constitución determina ya un procedimiento específico que ha de seguirse para la aprobación dicho presupuesto, amén de que se trata de una materia exclusiva de la Cámara de Diputados y no del Congreso de la Unión.

### **Compañeros diputados:**

Hay quienes señalan que más allá de la innegable transición democrática que asiste a nuestro país, de poco servirá si no se acompaña de una transición jurídica que culmine en una reforma del Estado y que nos permite encarar, con orden y certeza, los desafíos del presente y futuro. Y dentro de eso, sin duda, se deben

establecer los mecanismos necesarios para que el Congreso de la Unión cumpla cabalmente sus responsabilidades y brinde certeza en la discusión y expedición de reformas legales.

Ahora más que nunca se requiere dirigir nuestros esfuerzos a la reingeniería constitucional y legal que permita generar un escenario de dialogo y negociación para alcanzar las metas de desarrollo que requiere nuestro país.

Por ello, los diputados federales del grupo parlamentario de Acción Nacional, en cumplimiento de nuestro deber, de nuestra convicción y congruencia, en respaldo a los principios que dan vigencia a todo sistema democrático, y en atención a una demanda social que exige de sus representantes e instituciones mayor eficiencia, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 50, 66, 70, 71, 72, 78 y 93, y se adiciona un artículo 73 Bis a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un párrafo segundo al artículo 50; se adiciona un párrafo tercero al artículo 66; se reforma el primer párrafo del artículo 70 y se adiciona un párrafo cuarto a dicho artículo pasando el actual cuarto a ser el quinto; se adicionan siete párrafos al artículo 71; se reforma el primer párrafo y los incisos a) a c) del artículo 72; se crea un artículo 73 Bis; se reforma la fracción III del artículo 78; se suprime el último párrafo del artículo 93, y se adiciona un artículo 73 Bis todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 50. ...**

**Las Cámaras ejercerán sus atribuciones en pleno y contarán con el auxilio de sus comisiones, en los términos previstos por la ley.**

**Artículo 66. ...**

...

**Pero en tratándose del proceso legislativo de una iniciativa de ley o decreto de carácter preferente, los periodos de sesiones ordinarias deberán extenderse hasta que concluya el tramite respectivo.**

**Artículo 70.** Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley, decreto o **acuerdo**. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

...

...

**De conformidad con la ley, cada Cámara contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Las comisiones son órganos que tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y control evaluatorio, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.**

...

**Artículo 71. ...**

I. ...

II ...

III ...

...

Toda iniciativa deberá presentarse en la forma y términos que determine la ley, debiendo dictaminarse conforme al procedimiento interno que para tal efecto se establezca y conforme a los plazos, excusativas, prorrogas y reservas, atendiendo a la naturaleza de iniciativa ordinaria o preferente. Asimismo, se preverán las sanciones aplicables cuando la iniciativa no se dicte en los plazos y términos previstos en la ley, pudiendo determinarse el descuento de la dieta o la separación de los legisladores de la Comisión respectiva. En los casos en que no se formule el dictamen correspondiente, se considerará a la iniciativa como dictamen en sentido positivo, y se someterá al Pleno el cual podrá desecharla, aprobarla o modificarla.

Las iniciativas presentadas por diputados o senadores que no sean aprobadas o rechazadas dentro de su legislatura se tendrán por desechadas.

El Ejecutivo podrá presentar iniciativas de ley o decreto de carácter preferente. El Congreso de la Unión deberá aprobarlas o rechazarlas dentro de los treinta días hábiles, según los términos y formas establecidos en la ley.

En caso de que la iniciativa de ley o decreto de carácter preferente no sea desechada en el plazo establecido en el párrafo anterior esta se tendrá por aprobada.

La Cámara de origen, por el voto de las dos terceras partes, podrá dejar sin efecto la clasificación de iniciativa de ley o decreto de carácter preferente que haga el Ejecutivo, en cuyo caso recibirá trato de iniciativa ordinaria. La Cámara revisora no podrá eliminar la clasificación de preferente cuando así lo haya dispuesto la Cámara de origen.

Cuando la iniciativa de ley o decreto de carácter preferente se presente cuando el Congreso de la Unión no se encuentre en periodo ordinario de sesiones, la Comisión Permanente deberá, dentro de los cinco días hábiles siguientes, convocar a un periodo extraordinario para votar el carácter preferente de la misma.

No podrán tener el carácter preferente las iniciativas de reforma a esta Constitución, ni aquellas que se refieran a las normas que regulan el sistema

electoral y de partidos, ni el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la **Ley Orgánica y reglamentos relativos al régimen Interior de cada Cámara** sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, **conforme a las siguientes bases:**

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará **dentro de los treinta días hábiles siguientes.**

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, **dentro de los treinta días hábiles siguientes; si corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.** Si se hubiese vencido el plazo que el Ejecutivo tiene para formular las observaciones y no las hubiere hecho, el decreto o ley de que se trate, transcurridos diez días naturales, será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara que lo remitió, deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Los plazos a que se refiere este inciso no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones.

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 los efectos del inciso a).**

...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

j) ...

...

**Artículo 73 Bis.** 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 **cualquier asunto de interés nacional. Dichas comisiones sólo podrán integrarse y funcionar dentro de la Legislatura que las constituyó.**

La ley reglamentaria que al efecto expida el Congreso de la Unión, regulará el funcionamiento, organización e integración de las comisiones de investigación a que alude este artículo, así como el manejo, conservación, discreción y secrecía sobre la información a que quedarán obligados los integrantes de las mismas, y determinará las responsabilidades en que incurran y las sanciones aplicables, además de la separación inmediata de la comisión, a los legisladores que violenten la confidencialidad y el secreto de la información o documentación recibida, así como a quienes obstruyan las investigaciones.

Todos los servidores públicos de las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal y de los órganos autónomos que reconoce esta Constitución, prestarán a las comisiones de investigación el apoyo que les requieran y deberán proporcionarles la información y documentación que les soliciten, aún la clasificada por la ley como reservada, confidencial, secreta o restringida. El incumplimiento de esta obligación será sancionada conforme a la ley.

Los resultados de las comisiones de investigación, se rendirán en un informe al pleno de la Cámara respectiva para su conocimiento; y si procede, la solicitud, para que se ponga a disposición del Ministerio Público de la Federación dichos resultados, siempre que se desprenda la posible comisión de delitos del fuero federal para que proceda como corresponda. Asimismo, cuando fuere el caso, se hará del conocimiento de las demás autoridades competentes para los efectos a que haya lugar.

**Artículo 78. ...**

...

I. ...

II. ...

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, **las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo** y las proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

**Artículo 93. ...**

...

**(Se suprime)**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión contará con treinta días para hacer las adecuaciones conducentes a su marco normativo que se derivan del presente decreto.

**Diputados:** José González Morfín, Álvaro Elías Loredo (rúbricas).

Salón de Sesiones del Senado de la República, a 3 de agosto de 2005.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 3 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1814, lunes 8 de agosto de 2005

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS, EN NOMBRE DEL DIPUTADO JOSÉ ALBERTO AGUILAR IÑÁRRITU, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 3 DE AGOSTO DE 2005

El suscrito, diputado integrante de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 76, fracción II, 78, fracción V, 89, fracción IX, 110, primer párrafo, y 111, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adicionan los artículos 6o., con una fracción XII, recorriéndose en su orden la actual fracción XII, 10, con una fracción II, recorriéndose en su orden las actuales fracciones II a la X, y 16 Bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para ser dictaminada con base en la siguiente

## **Exposición de Motivos**

La constante dinámica en los sistemas de procuración de justicia es tema esencial para la preservación y modernización del Estado de Derecho, así como para crear un ambiente de certidumbre que propicie el desarrollo nacional y las relaciones armónicas entre los gobernados, partiendo de sus derechos para ejercer libremente el sufragio universal para elegir a quienes habrán de ser sus representantes.

Ello implica llevar a cabo una profunda revisión de nuestros sistemas en la materia, a efecto de dar respuesta eficiente a los reclamos sociales de lograr una justicia pronta y expedita, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos de aquellas personas a las que se les imputa un delito electoral.

De conformidad con los diagnósticos en materia de seguridad pública y procuración de justicia contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la incidencia delictiva se produce a partir de diversos factores, los cuales pueden agruparse en aspectos básicos como la constante y compleja actuación de la propia ciudadanía, la participación de los partidos políticos y la ausencia de mecanismos eficaces por parte de las instituciones encargadas de la procuración de justicia.

Sobre el particular, el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, alude a las dimensiones y repercusiones de las operaciones de la delincuencia, por lo que tratándose de la materia penal electoral federal, le corresponde tanto a los actores políticos como a las autoridades responsables del desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, revisar y adecuar las disposiciones que permitan optimizar el combate de este tipo de criminalidad que afecta la seguridad política nacional y su vida democrática.

Resulta claro que las cifras sobre la incidencia delictiva electoral federal muestran que la ciudadanía cuenta con un mayor conocimiento de los delitos electorales y que se ha avanzado en la concientización de la sociedad para denunciarlos. Este aumento en la conciencia ciudadana exige que los titulares de las instancias de procuración de justicia en materia electoral federal, sean reconocidos como profesionales con amplia experiencia y conocimientos en la materia, que garanticen que sus decisiones se apeguen irrestrictamente al marco jurídico desprovisto de influencias de carácter político.

En tal virtud, y considerando que el aludido Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, tiene como objetivos rectores garantizar la seguridad pública y la

tranquilidad ciudadana, así como lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y con respeto a los derechos humanos, es indispensable que nuestra Ley Fundamental establezca disposiciones en las que se permita que los Poderes Ejecutivo y Legislativo, interactúen para designar a la persona que garantice el adecuado desarrollo de los programas en materia de procuración de justicia y que al mismo tiempo, el servidor público que resulte designado no tenga la inseguridad de ser relevado del cargo y sí, en cambio, proporcione transparencia y confianza en todos los actores involucrados en la vida democrática del país.

Por ello, se torna indispensable que sea una persona de capacidad y calidad ampliamente reconocida por nuestra sociedad, las instituciones y las organizaciones políticas, con la experiencia necesaria en materia penal electoral y con una trayectoria intachable, quien encabece las tareas que se desarrollan en la Procuraduría General de la República para atender los delitos electorales, que cuente con la estabilidad en el desempeño de su gestión en periodos de siete años, apoyado en la autonomía técnica que caracteriza a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, como un bastión que contribuye a garantizar la efectividad del sufragio de todos los mexicanos.

Actualmente, los principales colaboradores del procurador general de la República, entre los que se incluye al titular de la mencionada Fiscalía, son nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo federal a propuesta de aquél; sin embargo y como se ha expresado, es menester proporcionar mayor claridad al nombramiento del servidor público encargado de la persecución de los delitos electorales federales.

Dicha situación obliga a que impelidos por la clara intención de hacer traslúcida la designación de este funcionario y en concordancia con la facultad que caracteriza al Procurador, sea éste quien integre una terna de tres candidatos entre los ciudadanos que cumplan con el perfil que se ha descrito anteriormente y con los requisitos legales establecidos, incluyendo la de contar con amplia experiencia en

el ámbito electoral, con lo que se permitiría al Ejecutivo contar con los elementos suficientes para determinar la designación idónea del fiscal.

Dada la trascendencia de esta designación a cargo del Presidente de la República, se propone que sea revisada y en su caso avalada por el Poder Legislativo, a través de la H. Cámara de Senadores, quien ratificaría dicha designación. De esta manera, se garantizaría que el Ejecutivo cumpla a cabalidad las disposiciones emitidas por el Legislativo en la esfera de su competencia en cuanto a la designación del mencionado servidor público. Por su parte, la Cámara de Senadores en cumplimiento a sus atribuciones y en estricto respeto a la separación de funciones de los Poderes de la Unión, sería la encargada de velar porque tal designación cumpla con las expectativas jurídicas y políticas, particularmente que la persona en que descansa tal responsabilidad no cuente con vinculaciones o intereses partidistas o de otra naturaleza que pudieran poner en duda o afectar su actuación.

Con la iniciativa que se presenta se reafirma la función de la autonomía de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de ser garante de nuestra democracia y transparencia, así como para salvaguardar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, que rigen el sufragio.

Por lo expuesto, me permito someter a la elevada consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar de la siguiente manera:**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 76, fracción II; 78, fracción V; 89, fracción IX; 110, primer párrafo y 111, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 76. ...**

I. ...

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

III. a X. ...

**Artículo 78. ...**

...

I. a IV. ...

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la República y del **fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales**, que le someta el titular del Ejecutivo federal;

VI. a VIII. ...

**Artículo 89. ...**

I. a VIII. ...

IX. Designar, con ratificación del Senado, al procurador general de la República, así como al **fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales**, para un periodo de 7 años, de la terna que le presente el titular de la Procuraduría General de la República;

X. a XI. ...

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la

Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, **el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales**, 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.

...

...

...

...

...

**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, **el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales** y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

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

**Artículo Segundo.** Se adicionan los artículos 6, con una fracción XII, recorriéndose en su orden la actual fracción XII; 10, con una fracción II, recorriéndose en su orden las actuales fracciones II a la X; 16 Bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

**Artículo 6. ...**

I. a XI. ...

**XII. Presentar a la consideración del Ejecutivo federal la terna de candidatos para designar al fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales.**

**XIII.** Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

**Artículo 10. ...**

I. ...

**II. Fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales;**

**III.** Oficial mayor;

**IV.** Visitador general;

V. Coordinadores;

VI. Titulares de unidades especializadas;

VII. Directores generales;

VIII. Delegados;

IX. Agregados;

X. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadores y peritos, y

XI. Directores, subdirectores, subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables.

**Artículo 16 Bis. El fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales será designado por el Ejecutivo federal de una terna que le presente el procurador general de la República, el cual será ratificado por el Senado, y durará en su cargo siete años. Los candidatos a dicha designación deberán reunir los requisitos que establece el artículo 17 de esta ley, además de los siguientes:**

**I. Acreditar una amplia experiencia laboral en el ámbito electoral;**

**II. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o su equivalente de un partido político;**

**III. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación; y**

**IV. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.**

**Sólo podrá ser removido de su cargo, y en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas establecidas en lo conducente por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

#### **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 3 de agosto de 2005.

Dip. José Alberto Aguilar Iñárritu (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia y Derechos Humanos. Agosto 3 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1819, lunes 15 de agosto de 2005

QUE ADICIONA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 36 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ RANGEL ESPINOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 10 DE AGOSTO DE 2005

José Rangel Espinosa, en su carácter de diputado de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de decreto, que reforma la fracción I del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionándole un párrafo que establezca la obligación de todos los ciudadanos mexicanos de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, con base en las siguientes

### Consideraciones

**Primera.** Que recursos humanos, recursos financieros y recursos naturales forman un triángulo cuyos tres vértices constituyen indisolublemente el sustento del desarrollo de todo país y que, sin los segundos, resulta casi imposible la adecuada formación de los primeros para la debida explotación de los terceros.

**Segunda.** Que además de otras fallas, entre las que destaca la ausencia de una administración congruente, eficaz y eficiente, el gobierno mexicano ha adolecido en forma permanente de suficientes recursos financieros para atender con atingencia y cabalidad las necesidades básicas de su población, entre las que se encuentra, con carácter primordial, la educación, tanto en cantidad cuanto en calidad, sobre todo en los niveles que constituyen la cima del proceso y que tiene

que ver con el desarrollo de la investigación científica y tecnológica para fines productivos.

**Tercera.** Que independientemente de otros factores que inciden en la problemática, la ausencia de un régimen fiscal ad hoc ha sido determinante de la situación arriba apuntada, ya que nunca se ha encontrado la fórmula para que todos los mexicanos que estén en capacidad de hacerlo contribuyan al gasto público de manera proporcional a sus ingresos y a sus bienes y, en forma por demás injusta, la carga fiscal se apoya en una mínima parte de la población por encontrarse cautiva, no obstante la obligación genérica que nuestra Carta Magna consigna claramente en la fracción IV del artículo 31.

**Cuarta.** Que si bien la fracción I del artículo 36 constitucional establece la obligación de los ciudadanos de la República de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, así como la industria, profesión o trabajo de que subsista, parece no ser esto suficiente para lograr el propósito antes implícitamente señalado de que todos contribuyamos al gasto público de manera proporcional y equitativa, como lo ordena propia Ley Suprema en la mencionada fracción IV del artículo 31.

**Quinta.** Que ante tal situación, resulta necesario que en nuestra Ley Fundamental se imponga con toda claridad la obligación general a todos los mexicanos que, al cumplir la mayoría de edad, adquieran por este hecho la ciudadanía, de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes y efectuar las manifestaciones, avisos o declaraciones respectivos, aunque en ese momento no se dediquen a una actividad lucrativa o no cuenten con bienes de capital para que, llegado el caso, cubran puntualmente los impuestos correspondientes, ya que de otra manera el país seguirá circunscrito a un mínimo número de contribuyentes, lo que además de ilegal e injusto, resulta insuficiente para satisfacer las grandes necesidades de la población y del país en su calidad de nación.

Conforme a lo anteriormente expuesto y a las disposiciones legales invocadas, me permito proponer a esta soberanía la aprobación del siguiente

## **Decreto**

**Único.** Se adiciona la fracción I del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un párrafo, que figurará como segundo, en los términos siguientes:

**Para los efectos de lo establecido en la fracción IV del artículo 31 de esta Constitución, al adquirir la ciudadanía por llegar a la mayoría de edad, deberá inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes y hacer entrega de las manifestaciones, avisos o declaraciones respectivos, en los términos que lo señale la ley, independientemente de que tenga o no ingresos o bienes de capital gravables.**

## **Transitorios**

**Primero.** Los ciudadanos mexicanos que se encuentren en la situación prevista en este decreto deberán inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes en un plazo que no exceda de seis meses a partir de la entrada en vigor del propio decreto, a fin de no hacerse acreedores a las sanciones previstas en la fracción 1 del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes reglamentarias respectivas.

**Segundo.** Para los efectos del artículo anterior, el Gobierno del Distrito Federal y los gobiernos de los estados de la Federación deberán proporcionar al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda la información registral que ésta les solicite.

**Tercero.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2006.

Dip. José Rangel Espinosa (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 10 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1823, viernes 19 de agosto de 2005

QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COORDINACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ RANGEL ESPINOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 17 DE AGOSTO DE 2005

José Rangel Espinosa, en mi carácter de diputado de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 55, fracción II, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante esta soberanía iniciativa de Decreto para que se reforme la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionándole un párrafo que establezca la facultad de los Estados de la Federación y de los Municipios para cobrar los impuestos federales que se generen en sus respectivas jurisdicciones, con base en las siguientes

### Consideraciones

**Primera.** Que resulta evidente la insuficiencia de los recursos financieros que requiere el gobierno para dar respuesta a las crecientes demandas de servicios por parte de la ciudadanía y que no es pertinente incrementar los vigentes gravámenes con que es afectado un número reducido de contribuyentes, cada vez más agobiado por la carga que soporta para cubrir tales impuestos.

**Segunda.** Que ante tal situación debe buscarse la ampliación de la base de contribuyentes, misma que es muy raquítica porque en gran medida se encuentra circunscrita a los llamados causantes cautivos, debido a la incapacidad práctica del gobierno federal para obligar a muchos de quienes se dedican a actividades productivas o cuentan con bienes de capital, a contribuir a los gastos públicos.

**Tercera.** Que, además, buena parte de los contribuyentes actuales no pagan sus impuestos en la cantidad que legalmente debieran por la ineficacia e ineficiencia de las administraciones tributarias para cuidar que cada individuo o empresa lleven a cabo las manifestaciones de sus bienes o de sus operaciones mercantiles en la magnitud que en realidad procede.

**Cuarta.** Que es lamentable el proporcional deterioro que ha sufrido la recaudación de los impuestos federales, frente al crecimiento de la población y el de la economía nacional, a partir de los vigentes Convenios derivados de la Ley de Coordinación Fiscal celebrados con los diferentes Estados de la República, debido precisamente a la ineficiencia e ineficacia de las autoridades tributarias encargadas de hacer efectivo el pago por parte de los contribuyentes, por una parte, por la falta de interés directo en tal tarea y, por la otra, por el desconocimiento de las circunstancias específicas que imperan en cada localidad, mismas que son determinantes para procurar que cada quien pague lo que realmente le corresponde y para ampliar la base de contribuyentes.

**Quinta.** Que es incontrovertible el interés de las entidades federativas y, en especial, el de los ayuntamientos municipales, en cuidar que la captación de los impuestos federales se lleve a cabo con la mayor propiedad, dado que de ello depende la cuantía de las participaciones a que tienen derecho sobre tales gravámenes, y que son tales entidades públicas la que mejor conocen las circunstancias sociales y políticas que pueden determinar las modalidades a implementar para lograr la veracidad en las declaraciones y el incremento del número de contribuyentes.

**Sexta.** Que tal captación de gravámenes bajo la responsabilidad de los estados y municipios, abriría nuevamente a estos la posibilidad de ampliar fuentes de trabajo para profesionales y personal administrativo calificado local, dentro de sus respectivas circunscripciones, en la forma y términos que mejor convengan al desarrollo de sus economías.

**Séptima.** Que legalmente es a las entidades federativas y a los correspondientes municipios a quienes corresponde la determinación del como y el donde apoyar al gobierno federal en la captación de los impuestos que de acuerdo al artículo 73 nuestra Carta Magna tiene facultad para fijar el Congreso de la Unión.

Conforme a lo anteriormente expuesto y a las disposiciones legales citadas, me permito proponer a esta soberanía la aprobación del siguiente

### **Decreto**

**Único.** Se adiciona la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un segundo párrafo en los términos siguientes:

**Cuando tales gravámenes se deban recaudar en la circunscripción territorial de los estados de la Federación y en sus respectivos municipios, serán estos los que harán la captación de los mismos de acuerdo con lo que se establezca en los convenios de coordinación fiscal que al efecto deberán celebrarse entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal y dichos estados.**

### **Transitorios**

**Primero.** Se abroga la Ley de Coordinación Fiscal de 22 de diciembre de 1978 y todas las disposiciones legales que se opongan a lo ordenado en este decreto.

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

Dip. José Rangel Espinosa (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 17 de 2005.)